

INOVASI PELAYANAN PUBLIK

22



Ema Setjaningrum

22

INOVASI PELAYANAN PUBLIK

Erna Setijaningrum, S.I.P, MSi

Inovasi Pelayanan Publik

Penulis :

Erna Setijaningrum, S.I.P, MSi

Desain / Layout

Yudi

Fendy

Cetakan Pertama. Desember 2009

Penerbit dan Percetakan

PT. MEDIKA AKSARA GLOBALINDO

Kompleks Osowilangun Permai Blok-11

Jl. Raya Osowilangun No. 61-Surabaya.

Telp: (031) 7493349. <http://www.sastratara.co.id>

Perpustakaan Nasional RI : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

163 Halaman ; 182 x 257 mm

ISBN : 978-979-21-2355-5

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini ke dalam bentuk apapun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk fotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta, Bab XII Ketentuan Pidana, Pasal 72, AYAT (1), (2) DAN (6)

imag
berur
tuntu
peny
biroki
masy
diper
diper
Indon

apara
denga
disedi
baik a
umum
diberil
prose
sehing

perma
layana
ketiad
komur
penyel
penyel

merek
pelaya
pembe
dihorm
Hal pe
dan ke
masya

KATA PENGANTAR

Rendahnya pelayanan publik di Indonesia sudah lama menjadi *image* buruk di masyarakat. Hampir semua masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrasi pemerintah selalu melontarkan keluhan, tuntutan, dan kekecewaan karena tidak layaknya birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Birokrasi kita terkenal sebagai birokrasi yang berbelit-belit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bahkan istilah "*Kalau bisa dipersulit kenapa harus dipermudah, kalau bisa diperlama kenapa dipercepat, kalau bisa diper mahal kenapa dipermurah*" sudah melekat pada birokrasi di Indonesia.

Kurang lebih ada 385 jenis pelayanan publik yang diberikan aparatur kepada masyarakat, mulai dari urusan akta kelahiran sampai dengan urusan surat kematian. Semua jenis pelayanan tersebut disediakan dan diberikan kepada masyarakat oleh aparatur pemerintah, baik aparatur yang berada di pusat maupun yang ada di daerah, secara umum belum banyak memuaskan masyarakat. Pelayanan yang diberikan terlalu berbelit-belit dengan mengatasnamakan sesuai prosedur, banyaknya biaya pungutan, dan waktu yang sangat lama, sehingga pelayanan yang diberikan cenderung tidak efektif dan efisien.

Pelayanan Publik di Indonesia jika ditelaah memiliki beberapa permasalahan yang mendasar yaitu (1) rendahnya kualitas produk layanan ; (2) rendahnya kualitas penyelenggaraan layanan ; (3) ketiadaan akses bagi kelompok rentan, penyandang cacat dan komunitas terpencil ; (4) ketiadaan mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa ; dan (5) ketiadaan ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan pelayanan.

Di era reformasi, masyarakat mulai kritis dan sadar akan hak-hak mereka sebagai warga negara yang seharusnya mendapatkan pelayanan publik yang layak dari pemerintah. Posisi birokrat sebagai pemberi layanan / *provider* bukan lagi sebagai penguasa yang harus dihormati, namun orientasi kepada masyarakat harus lebih diutamakan. Hal penting yang perlu diperhatikan adalah adanya keseimbangan hak dan kewajiban antara birokrat sebagai penyedia layanan publik dengan masyarakat sebagai pengguna jasa layanan. Keseimbangan hak dan

kewajiban ini akan menuai hubungan simetris, dimana masing-masing pihak tidak ada yang merasa dirugikan.

Buku ini menyajikan berbagai inovasi pelayanan publik yang pernah diterapkan di berbagai negara maju yang memungkinkan untuk diaplikasikan di Indonesia. Berbagai pembaharuan manajemen layanan publik tersebut antara lain (1) *Reinventing Governance* ; (2) *Citizen's Charter* ; (3) *Total Quality Management* ; (4) *Balanced Scorecard* ; dan (5) *Six Sigma*. Dengan menerapkan berbagai manajemen baru dalam layanan publik, diharapkan citra buruk pada layanan publik di negeri ini bisa berubah menjadi baik.

Buku ini spesial kupersembahkan kepada semua pembaca yang menaruh perhatian khusus pada perbaikan kualitas layanan publik, terutama buat semua mahasiswa Ilmu Administrasi Negara Fisip Unair tercinta yang memberikan inspirasi kepada penulis untuk terus mengembangkan ilmu.

Special juga buat suami tercinta Ir. Dedhy Wahyudi yang dengan keikhlasan memberikan kesempatan kepada penulis untuk berkarya. "Anak adalah titipan Allah yang tak ternilai harganya. Sebaik-baik penjaga adalah ibunya" Kata-kata yang membuat penulis menyadari bahwa setinggi keinginan untuk berkarya, anak adalah yang paling utama. Hayyin dan Rafi, kalian adalah penyemangat hidup ...

Akhir kata, semoga buku ini bisa bermanfaat demi perbaikan kualitas layanan publik kita. Masukan dan saran yang membangun akan dengan senang hati penulis terima demi perbaikan dan kesempurnaan buku ini.

Surabaya, 7 Agustus 2009

Penulis

Hal:
Kat:
BAI

BA

BA

Daf

DAFTAR ISI

Halaman Judul

Kata Pengantar

BAB I : Pelayanan Publik

- A. Definisi Pelayanan Publik1
- B. Karakteristik Pelayanan Publik6
- C. Kualitas Pelayanan Publik13
- D. Pelayanan Prima..... 25

BAB II : Birokrasi dan Pelayanan Publik

- A. Birokrasi Publik34
- B. Birokrasi dan Pelayanan Publik47
- C. Birokrasi Indonesia : dari Masa ke Masa61
- D. Kinerja Birokrasi Pelayanan Publik67

BAB III : Terobosan Inovasi Pelayanan Publik

- A. Reinventing Governance86
- B. Citizen's Charter 99
- C. Total Quality Management106
- D. Balanced Scorecard 120
- E. Six Sigma 135

Daftar Pustaka

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin, alih bahasa M. Rusli Karim & Totok Daryanto, Birokrasi, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989
- Anderson, James, Public Policy Making, (second ed), Holt, Rinehart and Winston, New York, 1979
- Atmosudirdjo, Prajudi, Administrasi dan Manajemen Umum, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982
- Bennett Robert J. (Edited), Local Government and Market Decentralization : Experiences in Industrialized, Developing and Bloc Countries, United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris, 1994
- Caiden, Gerald E., Public Administration, Palisades Publishers, Pacific Palisades, California, 1982
- Denhardt, Janet V, and Denhardt. Robert B, "*The New Public service : Serving, not Steering*", M.E. Sharpe, Inc, New York, 2003
- Dimock & Koening, Public Administration, Rinehart Company Inc, 1960
- Dwiyanto, Agus, dkk, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002
- Dye, Thomas R., Understanding Public Policy, (second ed), Prentice-Hall, Englewood Clifft, N.J, 1975

- Easton, David, A System Analysis of Political dalam Anderson, W.I.Jenkins, Policy analysis, Oxford : Martin Rubertson, 1978
- Edward Litchfield. Notes on a General Theory of Administration, Administrative Science Quarterly No 1, 1956
- Eyestone, Robert, The Threads of Policy : A Study in Policy Leadership, Bobbs-Merril, Indianapolis, 1971
- Goodnow, Frank J., Politics and Administration, New York, Macmillan, 1900
- Hadi, Sutrisno, Prof, Drs, MA, Metodologi Research – I, UGM Press, Yogyakarta, 1969
- Henderson, Keith M., Emerging Synthesis in American Public administration, New York, Asia Publising House, 1966.
- Henry, Nicholas, *Public Administration & Public Affars* (Ninth Edition), Pearson Education, Inc. Upper Saddle River, New Jersey, 2004
- Islamy Irfan, DR, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1997
- Jay M. Shafritz, Classics of Public Administration, Harcourt Brace College Publisher, USA, 1997
- Jones, Charles O, An Introduction to the Study of Public Administration Policy, (third ed., books/Cole Publising Company, Monterey, 1984
- John Pffifner dan Robert V. Presthus dalam Public Administration, The Ronald Press Company, New York, 1960
- , *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989

- Kaul, Inge New
- Lembaga Penyembahan dan P
- Miranda, d. Penerbit Perbai
- Litchfield, E Admini
- Nigro, Felix Harper
- Nuh, Muhar Pusat & Mada, Y
- Osborn, Dav Pustaka
- Parsons, Way Kebijakan
- Presman dan Publik : Jakarta,
- Ralph C. Cha Dictionary

am Anderson,
son, 1978

Kaul, Inge, (edited), *Global Public Goods*, Oxford University Press,
New York, 1999

Administration,

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Pedoman
Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*,
Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan
dan Pembangunan, Jakarta, 2000

udy in Policy

Miranda, dan Tunggal, Amin Widjaja, "*Six Sigma: Gambaran Umum,
Penerapan Proses dan Metode-Metode yang Digunakan untuk
Perbaikan: GE MOTOROLA*". Jakarta: Harvarindo, 2002.

ork, Macmillan,

Litchfield, Edward, *Notes on a General Theory of Administration*,
Administrative Science Quarterly no 1, 1956

I, UGM Press,

merican Public
966.

Nigro, Felix A dan Lloyd G Nigro dalam *Modern Public Administration*,
Harper & Row Publishers, New York, 1970

(Ninth Edition),
Jersey, 2004

Nuh, Muhammad, dalam *Dinamika Kependudukan dan Kebijakan*,
Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah
Mada, Yogyakarta, 2004

n Negara, Bumi

Osborn, David dan Ted Gaebler, *Mewirauahakan Birokrasi*, PT.
Pustaka Binaman Pressindo, 1996

Harcourt Brace

Parsons, Wayne, *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis
Kebijakan* (terjemahan), Prenada Media, Jakarta, 2005,

udy of Public
shing Company,

Presman dan Wildavsky dalam Amir Santoso, *Analisis kebijakan
Publik : Suatu Pengantar*, *Jurnal Ilmu Politik* 3, Gramedia,
Jakarta, 1993

ministration, The

Ralph C. Chandler and Jack C. Plano, *The Public Administration
Dictionary*, John Wiley & Sons, Inc, Canada, 1982

ustaka, Jakarta,

- Rasyid Ryaas, Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia, PT. Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998
- Rose, Richard (ed), Policy Making in Great Britain, Mac Millan, London, 1969
- Santoso, Priyo Budi, Birokrasi Pemerintah Orde Baru ; Perspektif cultural dan structural, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997
- Setijaningrum, Erna, Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik, Universitas Airlangga, no 2, April 2005
- Siagian, P Sondang P, Prof, DR, MPA, Filsafat Administrasi, PT Gunung Agung, Jakarta, 1985
- Simon, Herbert A, Public Administration. Alfred Knopf, New York, 1959
- Syafiie, Inu Kencana, dkk, Ilmu administrasi Publik, Rineka Cipta, Jakarta, 1999
- Syafiie, Inu Kencana, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, PT. Dunia Pustaka Jaya, Jakarta, 1995
- Thoha, Miftah, Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara, Raja Grafindo Persada, 1997
- Waldo, Dwight, "Public Administration" , In Political science : Advance of The Discipline, Marian D. Irish, ed., Englewood Cliffs, N.J. : Prentice – Hall, 1968
- Waldo, Dwight, "Scope of The Theory of Public administration", dalam Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objective and Methoda, James C. Charlesworth, (edt.), Monograph 8,

(Phil:
1968

Waldo, D
Inc, 1

White, Lec
The M

Wicaksono
Pusat
Mada,

Winarno, B
Yogyal

Yuliani, Sri,
Govern
Media,

Zetihaml dal
Akuntat
2001.

Pembangunan
Indonesia, PT.

(Philadelphia : American Academy of Political and Social Science,
1968)

, Mac Millan,

Waldo, Dwight, The study of Public Administration, Random House
Inc, 1955

u ; Perspektif
Jakarta, 1997

White, Leonard D, Introduction to The Study of Public Administration,
The Mac Millan Company, New York, 1955

n dan Politik,

Wicaksono, Bambang, dkk, Dinamika Kependudukan dan Kebijakan,
Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah
Mada, Yogyakarta, 2004

Administrasi, PT

Winarno, Budi, Teori dan Proses Kebijakan Publik, Medio Presindo,
Yogyakarta, 1998

opf, New York,

Yuliani, Sri, dalam Ambar Teguh Sulistiyani (ed), Memahami Good
Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia, Gava
Media, Yogyakarta, 2004

Rineka Cipta,

gara, PT. Dunia

Zetihaml dalam Joko Widodo, Good Governance telaah dari dimensi
Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi, Insan Cendekia, Surabaya,
2001.

isi Negara, Raja

ience : Advance
od Cliffs, N.J. :

istration", dalam
scope, Objective
Monograph 8,

Biodata Penulis

Erna Setijaningrum, lahir di Nganjuk 3 Mei 1970. Penulis adalah Staf Pengajar Departemen Ilmu Administrasi Fisip Unair. Lulus Sarjana pada tahun 1995 dari FISIPOL- Universitas Gadjah Mada, dan kemudian pada tahun 2005 menamatkan program Strata S2 pada program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Negara - UGM. Pada saat ini, penulis sedang menjalani sebagai mahasiswa S3 di Pasca Sarjana Universitas Airlangga.

ISBN 978-979-2123-55-5



9 789792 112355

BAB I

Pelayanan Publik

A. Definisi Pelayanan Publik

Pelayanan public (*public servive*) merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (2000)¹ , diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintahan di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara / Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam

¹ Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 2000

rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan dalam ensiklopedia administrasi (Westra, 1981 :81) diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau perseorangan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat. Sedangkan Moenir (1998:26) menyatakan bahwa hakekat pelayanan adalah serangkaian kegiatan, karena itu ia merupakan proses yang berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat. Kamus Besar Bahasa Indonesia², pengertian pelayanan adalah usaha melayani, sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang di perlukan seseorang.

Dalam KEPMENPAN 81/93, pelayanan adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat, di daerah, BUMN, dan BUMD dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan

² Depatemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hal 571

peraturan perundang-undangan (KEPMENPAN NO. 63/KEP/M.PAN/7/2003)

Dari beberapa pengertian tersebut pada prinsipnya pelayanan adalah serangkaian kegiatan atau aktivitas yang berlangsung berurutan, yang dilaksanakan oleh seseorang, kelompok orang, atau suatu organisasi melalui system, prosedur dan metode tertentu dalam rangka membantu menyiapkan atau memenuhi kepentingan orang lain atau masyarakat luas. Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Penyelenggaraan pelayanan publik, menurut LAN (1998) dapat dilakukan dengan berbagai macam pola antara lain sebagai berikut :

1. Pola pelayanan fungsional ; yaitu pola pelayanan umum yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya.
2. Pola pelayanan satu pintu ; yaitu pola pelayanan umum yang diberikan secara tunggal oleh satu instansi pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari instansi pemerintah terkait lainnya yang bersangkutan.

3. Pola pelayanan satu atap ; yaitu pola pelayanan umum yang dilakukan secara terpadu pada satu tempat / tinggal oleh beberapa instansi pemerintah yang bersangkutan sesuai kewenangannya masing-masing.
4. Pola pelayanan secara terpusat ; yaitu pola pelayanan umum yang dilakukan oleh satu instansi pemerintah yang bertindak selaku coordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah

Jenis-jenis pelayanan antara lain meliputi:

1. Pelayanan administrasi:KTP, SIM, STNK, ASKES, dll
2. Pelayanan Barang: Air Bersih, Telepon, Listrik, dll
3. Pelayanan Jasa: pendidikan, kesehatan, transportasi, dll

Sementara itu, menteri pemberdayaan aparatur negara juga telah menentukan Jenis Pelayanan Prioritas yang tercantum dalam SK Men PAN no : SE /10/M.PAN/07/2005, seperti table berikut :

Tabel 1 : Jenis Pelayanan Prioritas

No	Sektor	Jenis Pelayanan
1	Kependudukan	Akte Kelahiran
2	Kepolisian	STNK dan BPKB
3	Perindag	SIUP

4	Bea Cukai dan Pajak	Bea Masuk dan Pelayanan Pajak
5	Kesehatan	Rumah Sakit
6	Imigrasi	Pasport
7	Perhubungan	Ijin Usaha Angkutan
8	Ketenagakerjaan	TKI
9	Pertanahan dan Pemukiman	Sertifikat Tanah
10	Penanaman Modal	PMA dan PMDN

Namun, realitas pelayanan publik masih jauh dari harapan masyarakat. Kesepuluh sektor prioritas pelayanan publik diatas justru menjadi biang keladi buruknya kualitas layanan. Banyaknya kasus korupsi, kolusi dan nepotisme masih menjadi daftar urutan teratas kasus buruknya pelayanan publik di Indonesia. Bagaimana masyarakat dikejutkan adanya korupsi dalam jumlah yang fantastis di bea cukai, korupsi di Badan Pertanahan, kasus-kasus yang berhubungan dengan Keimigrasian, buruknya pelayanan kesehatan, dan sulitnya mengurus perijinan. Semua kasus tersebut menunjukkan bahwa praktek pelayanan publik merupakan sesuatu yang mahal dan eksklusif – yang tentunya tidak mungkin terjangkau masyarakat miskin – dan hanya bisa diakses oleh orang kaya. Hal inilah yang menjadi tantangan bagi pemerintah saat ini untuk memperbaiki kualitas

layanan publik khususnya dalam upaya penerapan *good governance* untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat.

B. Karakteristik Pelayanan Publik

Produk suatu organisasi dapat berupa pelayanan dan produk fisik. Produk birokrasi publik sebagai suatu organisasi publik adalah pelayanan publik yang diterima oleh warga pengguna maupun masyarakat secara luas. Pelayanan publik adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna atau pelanggan yang dimaksud disini adalah masyarakat yang membutuhkan pelayanan publik seperti pembuatan KTP, Akta Kelahiran, Akta Nikah, Akta Kematian, Sertifikat tanah, ijin usaha, ijin mendirikan bangunan (IMB), ijin gangguan, ijin pengambilan air bawah tanah, PDAM, PLN, dan lain sebagainya.

Dalam SK Menpan Nomor 81/1993 yang dimaksud pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan jasa baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun ketentuan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan produk berupa barang yang mudah dinilai kualitasnya, pelayanan publik tidak mudah dinilai karena berupa jasa. Namun demikian antara barang dan jasa seringkali berhimpitan sehingga sulit dipisahkan. Suatu produk yang berupa pelayanan

barang seringkali disertai dengan pelayanan jasa, misalnya penjualan mobil disertai pelayanan jasa berupa garansi dan service. Sebaliknya suatu pelayanan jasa seringkali disertai pelayanan barang misalnya pelayanan jasa pemasangan listrik tentu akan disertai dengan pemasangan tiang listrik dan peralatan pendukung lainnya.

Mengenai perbedaan antara pelayanan barang dan jasa ini, *Gronroos* yang dikutip *Lembaga Administrasi Negara (2003)* menyusun karakteristik pelayanan barang dan jasa. Karakteristik tersebut bisa digunakan untuk memahami perbedaan pokok dalam pelayanan berupa barang dan jasa yang sangat spesifik. Skema perbedaan antara pelayanan barang dan jasa adalah sebagai berikut:

Tabel 2:
Perbedaan Karakteristik antara Pelayanan Barang dan Jasa

No	Pelayanan Barang	Pelayanan Jasa
1	Sesuatu yang berwujud	Sesuatu yang tidak berwujud
2	Homogen satu jenis barang dapat berlaku untuk banyak orang	Heterogen: satu bentuk pelayanan kepada seseorang belum tentu sesuai atau sama dengan bentuk pelayanan kepada orang lain
3	Proses produksi dan distribusinya terpisah	Proses produksi dan distribusi pelayanan

	dengan proses konsumsi	berlangsung bersamaan pada saat dikonsumsi
4	Berupa barang/ benda	Berupa proses atau kegiatan
5	Nilai utamanya dihasilkan di perusahaan	Nilai utamanya dihasilkan dalam proses interaksi antara penjual dan pembeli
6	Pembeli pada umumnya tidak terlibat dalam proses produksi	Pembeli terlibat dalam proses produksi
7	Dapat disimpan sebagai persediaan	Tidak dapat disimpan
8	Dapat terjadi perpindahan kepemimpinan	Tidak ada perpindahan kepemilikan

Sumber: Groonroos dikutip LAN.2003:8

Pelayanan jasa tidak berwujud barang sehingga tidak nampak (*intangible*). Meskipun wujudnya tidak nampak proses penyelenggaraannya bisa diamati dan dirasakan, misalnya suatu pelayanan bisa dinilai cepat, lambat, menyenangkan, menyulitkan, murah, atau mahal.

Proses produksi, distribusi dan konsumsi dalam penyediaan pelayanan jasa berlangsung secara bersamaan, sebagai contoh, ketika seorang birokrat memberikan pelayanan perijinan (IMB) maka

dia melakukan serangkaian kegiatan mulai dari pengukuran, pembuatan gambar, dan sebagainya yang kemudian mendistribusikan kepada warga yang bersangkutan dan secara bersamaan warga yang bersangkutan ini menerima pelayanan tersebut. (Dwiyanto.2005)

Pelayanan jasa merupakan sesuatu yang tidak dapat disimpan, artinya suatu aktivitas pelayanan yang telah ditawarkan pada kurun waktu tertentu tidak dapat disimpan untuk ditawarkan pada kurun waktu berikutnya. Misalnya penyelenggaraan pelayanan jasa kesehatan masyarakat Kota Batu, yang setiap tahunnya mampu menampung masyarakat sebanyak 2000 orang, apabila tahun ini hanya ada 1.250 orang, maka sisanya yang 750 tidak dapat ditawarkan untuk tahun berikutnya. (diadopsi dari Dwiyanto.2005). Apabila produknya berupa barang maka dapat berlaku untuk banyak orang, sebaliknya suatu jasa pelayanan yang diterima seseorang belum tentu sesuai atau sama dengan bentuk pelayanan yang diharapkan oleh orang lain. Artinya meskipun seseorang mendapat jenis pelayanan yang sama tetapi karena bentuknya yang tidak berwujud pelayanan yang diterima dapat berbeda.

Menurut perpektif teoritik telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administratiton*) ke model manajemen publik yang baru (*new pulic management*) dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*new public service*). Pergeseran tahapan paradigma pelayanan publik ini melalui tahapan yang panjang, dimana tahapan baru yang muncul

merupakan kritik terhadap tahapan sebelumnya yang dianggap kurang sempurna. Ada 5 aspek yang diamati yaitu mulai dari aspek dasar teoritis, konsep kepentingan publik, kepada siapa birokrasi harus bertanggung jawab, peran pemerintah, dan akuntabilitas dalam praktek layanan publik. Pergeseran tersebut bisa dilihat pada pada tabel 3 berikut ini :

Tabel 3 :
Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik

Aspek	Old Public Administration	New Public Administration	New Public Service
Dasar Teoritis	Teori politik	Teori ekonomi	Teori Demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada	Klien	Pelanggan	Warga

siapa birokrasi harus bertanggung jawab	(clients) dan pemilih	(Customer)	Negara (citizens)
Peran pemerintah	Pengayuh (Rowing)	Mengarahkan (Steering)	Menegosiasikan dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan (customers)	Multi aspek: akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara

Sumber: diadopsi dari Denhardt dan Denhardt, 2000:28-29

Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan egaliter dan persamaan hak diantara warga negara. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah daerah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari masyarakat dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini birokrasi publik bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional dan kepentingan masyarakat.

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* yaitu pelayanan publik yang harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Tugas pemerintah daerah adalah melakukan negosiasi dan mengkelaborasi berbagai kepentingan masyarakat dan kelompok komunitas, hal ini mengandung pengertian bahwa karakter dan nilai yang terkandung didalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. (Dwiyanto, 2006:145).

Disamping itu pelayanan publik model baru harus bersifat non-diskriminatif sebagaimana dimaksud dasar teoritis yang digunakan yaitu teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan warga negara tanpa membeda-bedakan asal-usul, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan secara sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primodialisme.

C. Kualitas Layanan publik

Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda mulai yang konvensional hingga yang strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik suatu produk seperti kinerja (*performance*), keandalan (*reliability*), mudah dalam penggunaan (*easy of use*), estetika (*esthetics*), dan sebagainya. Kualitas dalam definisi strategis berarti segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*).

Gaspersz (1997) menyatakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu pada pengertian pokok yaitu kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan

dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayan masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998 : 139)³. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan publik yang baik dan professional.

Menurut Keputusan Menpan Nomor 81 Tahun 1993 bahwa di dalam memberikan pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan di ketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitas.

³ Rasyid Ryaas, *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, PT. Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998, hal 139

3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Lembaga Administrasi Negara membuat beberapa kriteria pelayanan publik yang baik, yaitu harus meliputi beberapa hal berikut :

1. *Kesederhanaan* ; prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
2. *Kejelasan dan kepastian* ; adanya kejelasan dan kepastian mengenai (a) prosedur / tata cara pelayanan, (b) persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administrative, (c) unit kerja dan atau pejabat yang berwenang an bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, (d) rincian biaya / tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya, dan (e) jadual waktu penyelesaian pelayanan.

3. *Keamanan* ; proses hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan , dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
4. *Keterbukaan* ; prosedur / tata cara persyaratan, satuan kerja/ pejabat penanggung jawab pemberi layanan, waktu penyelesaian, rincian waktu / tariff serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. *Efisiensi* ; (a) persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan. (b) dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja / instansi pemerintah lain yang terkait.
6. *Ekonomis* ; pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan (a) nilai barang dan jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi diluar kewajaran, (b) kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar,

- (c) ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku.
7. *Keadilan yang merata* ; cakupan / jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
 8. *Ketepatan waktu* ; pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam urun waktu yang telah ditentukan.
 9. *Kuantitatif* ; (a) jumlah warga / masyarakat yang meminta pelayanan menunjukkan adanya peningkatan, (b) lamanya waktu pemberian pelayanan masyarakat sesuai dengan permintaan, (c) penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat, (d) frekuensi keluhan dan atau pujian dari masyarakat penerima pelayanan terhadap pelayanan yang diberikan oleh unit kerja / kantor pelayanan yang bersangkutan.

Untuk dapat menilai bagaimana mutu kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparat birokrat, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan itu dapat dikatakan baik atau buruk. Menurut Zetihaml (1990) dalam Widodo

(2001 :275) tolak ukur kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari beberapa dimensi antara lain meliputi :

1. *Tangible* ; terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi.
2. *Resliable* ; terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan
3. *Responsiveness* ; kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
4. *Competence* ; tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan
5. *Courtesy* ; sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan
6. *Credibility* ; sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat
7. *Security* ; jasa pelayanan yang di berikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko
8. *Acces* ; terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan
9. *Communication* ; kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi

pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat

10. *Understanding the Customer* ; melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Dari sepuluh kriteria yang di paparkan di atas, memberikan suatu pemahaman bahwa setiap pelayanan publik dalam penyelenggaraannya ke masyarakat harus mengetahui berbagai macam prosedur atau aturan yang di tetapkan oleh lembaga pelayanan, sehingga di dalam pelayanan masyarakat sebagai pengguna layanan dan aparat birokrat sebagai orang yang melayani sama-sama mempunyai tugas dan kewajiban untuk mentaati peraturan yang telah di buat. Dari kesepahaman inilah kualitas pelayanan bisa menyentuh kebutuhan pengguna jasa karena pelayanan public yang profesional dapat terwujud.

Mengingat sangat pentingnya pelayanan publik bagi kebutuhan masyarakat, maka diperlukan suatu bentuk pelayanan public yang berkualitas. Sehubungan ini, Miftah Thoha (1998)⁴, berpendapat bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, organisasi publik (birokrasi publik) harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani ; dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi suka

⁴ Ibid, hal 273

menolong menuju kearah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis ; dan dari cara-cara yan sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis. Dengan revitalisasi birokrasi public (aparatur pemerintah daerah) ini, maka pelayanan public yang lebih baik dan professional dapat segera diwujudkan.

Selanjutnya, Hatry dalam Robert⁵ merinci setidaknya ada tiga macam sumber data utama untuk mengukur kualitas pelayanan publik yaitu :

1. *Use of Government Records* ; tersedianya catatan data tentang kualitas pelayanan oleh birokrasi public. Data-data yang diperlukan adalah (a) *Service Response Time*, waktu penyelesaian pelayanan merupakan hal yang penting bagi masyarakat yang dilayani / *customer*. Beberapa birokrasi public mungkin mencatat tanggal permohonan pelayanan pada saat diterima, dan selanjutnya mencatat tanggal pada saat proses pelayanan selesai / *completed*. Catatan ini bisa digunakan untuk menghitung rata-rata waktu pelayanan / *response time*. Informasi tentang “*response time*” ini penting bagi masyarakat sebagai customer yang akan digunakan acuan apakah pelayanan public yang diberikan sudah baik. (b) *Complaint Counts*, yaitu

⁵ Bennett Robert J. (Edited), *Local Government and Market Decentralization : Experiences in Industrialized, Developing and Bloc Countries*, United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris, 1994, hal 170-172

menghitung dan mentabulasikan komplain / keluhan dari masyarakat mengenai pelayanan public yang mereka terima. Banyak birokrasi public yang mencatat keluhan-keluhan / komplain yang harus dicatat dan ditabulasikan sesuai kecenderungan komplain berdasarkan karakteristik dari pelayanan tertentu.

2. *Trained Observer Ratings* ; Agen pemerintah dapat melatih staf / sukarelawan untuk menjadi peneliti (*observer*) atau pengawas yang secara periodic menilai kondisi phisik tertentu dengan menggunakan skala rata-rata tertentu. Masing-masing standart bisa digunakan untuk membandingkan realita yang ada untuk melihat kualitas pelayanan public yang diberikan birokrasi kepada *customer*
3. *Surveys of Customers* ; hamper setiap pelayanan memiliki pelanggan langsung (*direct customers*). Mereka dapat ditanya tentang rata-rata pelayanan dan memberikan informasi factual yang dapat digunakan untuk indikator-indikator pelayanan public.

Kualitas pelayanan publik dipengaruhi oleh banyak faktor. Beberapa faktor dominan yang bisa disebutkan adalah :

1. Kebijakan public ; Kebijakan publik ini adalah faktor yang akan mempengaruhi lembaga pelayanan publik dari segi

sumber keuangan, teknologi dan sumber daya organisasi lainnya untuk sebuah lembaga pelayanan publik.

2. Karakteristik dan lingkungan dari masyarakat itu sendiri ; Karakteristik yang dimaksud berkaitan dengan tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, besaran masyarakat, heterogenitas, konfigurasi serta nilai-nilai dan norma-norma. Selain itu, faktor lingkungan seperti sistem politik, pers yang bebas atau tingkat kesulitan dalam mengakses lembaga layanan publik, juga merupakan faktor-faktor yang akan mempengaruhi kualitas pelayanan publik.
3. Kontrol pemerintah terhadap penyedia layanan publik.

Salah satu isu sentral yang sering berkembang akhir-akhir ini adalah bagaimana pemerintah dan lembaga penyedia layanan publik (*public service provider*) mampu bersikap lebih akuntabel terhadap masyarakat berkaitan dengan pelayanan yang diberikannya. Jadi, sebagai mana tercermin dari uraian di atas, maka kita bisa mendefinisikan bahwa akuntabilitas adalah kekuatan pengendali yang mampu menciptakan dorongan terhadap seluruh stakeholder yang terlibat dan bertanggungjawab terhadap pelayanan publik, serta untuk meyakinkan bahwa proses produksi dan jasa berlangsung sesuai dengan yang diinginkan.

Birokrasi adalah pelayan publik yang harus memberikan kepuasan pelayanan kepada masyarakat. Perubahan paradigma birokrasi dari paradigma “mengatur” menjadi paradigma “melayani” dalam penyelenggaraan pelayanan public jangan hanya sebagai wacana tetapi perlu direalisasikan. Kultur dan manajemen birokrasi harus mengarah pada pencapaian sosok birokrasi yang professional, efisien, efektif, akuntabel, transparan dan responsive dalam penyelenggaraan pelayanan public. Selama ini orientasi pelayanan dari sebagian besar aparat pemerintah masih cenderung diarahkan untuk kepentingan birokrasi atau pejabat birokrasi, bukannya pada peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat (Dwiyanto, dkk, 2001:45)⁶. Masyarakat yang sedang tumbuh kearah masyarakat madani (*Civil Society*) menuntut adanya peran birokrasi pemerintah yang lebih adaptif terhadap penguatan hak-hak publik dalam pemberian pelayanan secara lebih luas dan berimbang (Bambang Wicaksono, 2004 : 263)⁷. Birokrasi semakin dituntut untuk dapat mengakomodasi berbagai aspirasi dari stakeholders pengguna layanan.

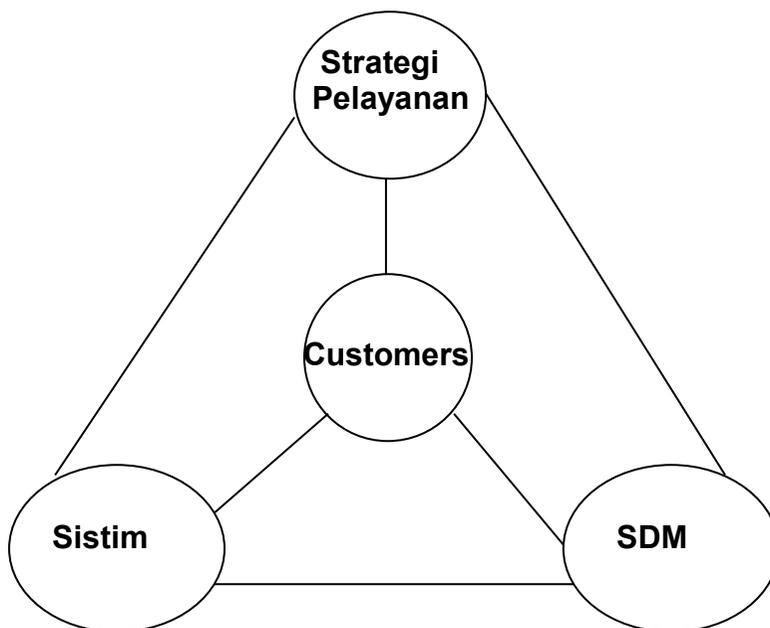
Dalam pandangan Albrecht dan Zemke (1990:41) kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistim pelayanan, sumberdaya manusia pemberi pelayanan, strategi,

⁶ Agus Dwiyanto, dkk, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002, hal 45

⁷ Bambang Wicaksono, dkk, Dinamika Kependudukan dan Kebijakan, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2004, hal 263

dan pelanggan (customers). Hubungan keempat aspek tersebut dikenal dengan istilah segitiga pelayanan publik yang bisa dijelaskan seperti tampak pada gambar-1 berikut ini ⁸:

Gambar-1 Segitiga Pelayanan Publik



Sumber: Albrecht and Zemke. 1990

⁸ Desertasi : *Refleksi Otonomi Daerah Terhadap Indeks Kepuasan Pelayanan Masyarakat Dalam Rangka Peningkatan Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Menuju Good Local Governance*, Praptining Sukowati, Program Doktor Unibraw, 2007

Dari gambar di atas diartikan bahwa sistim pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistim yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (*build in control*) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Selain itu sistim pelayanan juga harus sesuai dengan kebutuhan pelanggan. Ini berarti organisasi harus mampu merespon kebutuhan dan keinginan pelanggan dengan menyediakan sistim pelayanan dan strategi yang tepat.

D. Pelayanan Prima

Pelayanan prima⁹ adalah suatu kemampuan profesional, dan kemauan, kerelaan, keikhlasan melayani pelanggan (pengguna jasa layanan) secara memuaskan. Layanan prima adalah layanan yang lebih memuaskan daripada layanan terbaik yang lain atau daripada waktu yang lalu. Pelayanan Prima adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah baik Pusat maupun Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. (Kep Men Pan No. 81/1993).

⁹ Disarikan dari Bahan Ajar Diklat Pra Jabatan, Pelayanan Prima, Tim Pusdiklat Pengembangan SDM, Jakarta, 2009

Setelah diterbitkan Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 tahun 2003, Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, maka Kepmenpan No. 81/1993 ,dinyatakan tidak berlaku lagi. Menurut Kepmenpan No.63/2003 istilah yang semula Pelayanan Prima diganti dengan Pelayanan Publik. Menurut Kepmenpan 63/2003, definisi Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makna pelayanan publik adalah memberikan kepuasan bagi penerima pelayanan, senantiasa dekat dengan penerima pelayanan dan memberikan kesan menyenangkan bagi penerima pelayanan. Sedangkan tujuan pelayanan public adalah memuaskan dan atau memenuhi keinginan atau harapan penerima pelayanan. Mutu pelayanan adalah kesesuaian antara harapan dan atau keinginan penerima pelayanan dengan kenyataan yang mereka terima. Menurut ketentuan Undang – undang Kepegawaian No. 43/1999, Pegawai Negeri Sipil (PNS) selaku aparatur pemerintah bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional . Selaku pelayan masyarakat, PNS harus memberikan pelayanan yang terbaik atau prima kepada penerima pelayanan tanpa pandang bulu. Jadi Pegawai Negeri sipil

berkewajiban memberikan pelayanan atau melayani, bukan minta dilayani.

Standar Pelayanan Prima

Sampai dengan saat ini pelaksanaan pelayanan public belum memberikan hasil seperti yang kita harapkan bersama, namun sampai dengan saat ini pula pemerintah senantiasa berusaha memperbaiki tingkat kinerja pelayanan. Hal ini terbukti dengan aturan atau ketentuan perundang-undangan yang telah diterbitkan dan seantiasa diperbaharui oleh pemerintah, untuk memperbaiki kualitas pelayanan kepada publik Aturan perundang-undangan yang telah diterbitkan oleh pemerintah tersebut adalah :

1. Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum.
2. Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1995 tentang Penugasan kepada Menpan untuk meningkatkan mutu Pelayanan Prima kepada masyarakat.
3. Surat Edaran Menteri Koordinator Pengawasan dan Pembangunan No. 56 Tahun 1998 tentang Penerapan Pelayanan Prima di lingkungan masing- masing unit organisasi.
4. Surat Edaran Menteri Koordinator Pengawasan dan Pembangunan No. 145 Tahun 1999 tentang Rincian

Jenis Pelayanan dan Penerapan Pelayanan Prima di lingkungan Pemerintah Daerah.

5. Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
6. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 148/M.Pan/5/2003 tentang Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat.

Dalam Kepmenpan tersebut antara lain telah diatur :

1. Dimensi mutu Pelayanan Publik, yang meliputi :
 - a. Dimensi waktu pelayanan
 - b. Dimensi biaya dalam Pelayanan Publik
 - c. c.Dimensi kualitas dalam Pelayanan dan Prasyarat Pelayanan publik
 - d. Dimensi Moral dalam Pelayanan Publik dan juga dengan pihak penerima pelayanan.
2. Azas Pelayanan Publik, yaitu pemberian pelayanan publik yang prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai pelayan masyarakat, harus memperhatikan azas-azas sebagai berikut ;
 - a. Azas Transparansi
 - b. Azas Kondisional
 - c. Azas Kesamaan Hak

- d. Azas Akuntabilitas
 - e. Azas Partisipatif
 - f. Azas Kesimbangan Hak dan Kewajiban
3. Prinsip-prinsip Pelayanan Publik, memperhatikan
- a. Kejelasan, mengenai persyaratan teknis, Pejabat yang berwenang, dan bertanggung jawab, serta rincian biayanya.
 - b. Kepastian Waktu
 - c. Akurasi
 - d. Keamanan
 - e. Tanggung jawab
 - f. Kelengkapan sarana dan prasarana
 - g. Kemudahan akses
 - h. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan
 - i. Kenyamanan
4. Standard Pelayanan Publik, memperhatikan
- a. Prosedur pelayanan
 - b. Waktu dan penyelesaian
 - c. Biaya pelayanan
 - d. Produk pelayanan
 - e. Sarana dan prasarana
 - f. Kompetensi petugas pelayanan
5. Biaya Pelayanan Publik, memperhatikan
- a. Tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat

- b. Nilai / harga yang berlaku atas barang dan jasa yang bersangkutan
- c. Rincian biayanya harus jelas
- d. Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang

Terdapat beberapa manfaat standar pelayanan, di antaranya adalah:

- a. Merupakan jaminan mutu bagi pelanggan. Dari standar pelayanan ini pelanggan akan dapat mengetahui apa saja yang dapat diharapkan dari sebuah pelayanan. Pelanggan setiap kali dapat menggugat lembaga pelayanan jika ternyata apa yang mereka peroleh kurang dari yang dicantumkan dalam standar pelayanan.
- b. Merupakan ukuran baku mutu yang harus ditampilkan oleh para petugas pelayanan. Istilah mutu mengacu pada tingkatan baik tidaknya, atau berharga atau tidaknya sesuatu. Oleh karena itu, kata mutu pelayanan mengacu pada tingkatan baik tidaknya sebuah pelayanan. Namun ukuran baik tidaknya sebuah pelayanan tidak mudah untuk disepakati, karena setiap jenis pelayanan memiliki ciri khas masing masing, berkembang untuk memenuhi kebutuhan yang khusus dan digunakan dalam lingkungan pelayanan yang saling berbeda.

Secara umum kepuasan pelanggan dapat dilihat dari dimensi sikap personil yang melayani, kualitas atau spesifikasi khas setiap jasa pelayanan, ketepatan waktu, kemudahan, kenyamanan, keamanan, dan biaya. Ketujuh standart tersebut bisa dilihat dalam ukuran berikut ini :

1. *Standar sikap personil*: Merupakan suatu sikap atau profil personil yang melayani pada saat berinteraksi atau melakukan kontak dengan pelanggan selalu memancarkan:

- a. Senang melayani, tercermin dari sapaan yang santun menawarkan bantuan apa yang dapat dibantu, wajah ceria, senyum menghias bibir, salam hangat.
- b. Kepekaan, terlihat dari reaksinya merespons, mengakomodasi, menyelesaikan keluhan permasalahan dan memenuhi kebutuhan, keperluan atau kepentingan pelanggan.
- c. Kerelaan, keikhlasan, ketulusan melayani yang terlihat dari kesediaannya mengorbankan kepentingan dengan mengedepankan memberikan bantuan terbaik dari profesinya, baik pemikiran yang berlian maupun tenaga trampilnya dan waktunya yang sangat berharga.

2. *Standar kualitas pelayanan terlihat dari*:

- a. Ketepatan atau kesesuaian (konformitas) dengan spesifikasi atau ketentuan khas dari setiap jasa layanan yang disepakati.
- b. Ketepatan (kesesuaian) dengan ukurannya, model (gaya), desain.
- c. Ketepatan kegunaan, nilai, manfaat yang dirasakan dari jasa layanan yang diterima / digunakan.
- d. Ketepatan kapasitas saat dioperasikan.
- e. Ketepatan semua komponen atau kelengkapan layanan.

3. Standar Waktu

- a. Ketepatan waktu dalam menerima, menyelesaikan, menyerahkan.
- b. Kecepatan dan ketepatan merespon keluhan, tuntutan (klaim).

4. Standar Kemudahan

Kemudahan mencapai, mendapatkan, pengoperasian, memelihara, memperbaiki jasa layanan.

5. Standar Kenyamanan

Kenyamanan saat menunggu, saat menikmati, atau saat memakai jasa layanan.

6. Standar Keamanan

Keamanan saat menunggu, saat menggunakan, atau saat memakai.

7. Standar Biaya

Biaya yang dikeluarkan atas layanan yang diterima.

Untuk mengetahui bahwa suatu layanan prima (lebih memuaskan atau lebih baik) dapat diukur dari:

1. Profil pegawai mencerminkan sikap senang, peka, ikhlas, tulus melayani.
2. Kualitas, yang tercermin dalam ketepatan dengan spesifikasi khas nilai (manfaat, kegunaan) kelengkapan komponen, ukuran (model, desain).
3. Kemudahan mendapatkan, mengoperasikan, memelihara, memperbaiki.
4. Kewajaran biaya yang dikeluarkan (harga), saat diterima, biaya operasi, pemeliharaan, perbaikan.
5. Kenyamanan.
6. Keamanan.

BAB II

BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK

A. Birokrasi Publik

Tiap kali mendengar kata “birokrasi”, kita langsung terpikir mengenai berbagai urusan prosedural penyelesaian surat-surat yang berkaitan dengan pemerintahan. Birokrasi kini dipandang sebagai sebuah sistem dan alat manajemen pemerintahan yang amat buruk. Dikatakan demikian karena kita mencium bahwa aroma birokrasi sudah melenceng dari tujuan semula sebagai medium penyelenggaraan tugas-tugas kemanusiaan, yaitu melayani

masyarakat (*public service*) dengan sebaik-baiknya. Lagi-lagi, yang terpampang birokrasi kini identik dengan peralihan dari meja ke meja, proses yang ribet, berbelit-belit, dan tidak efisien. Urusan-urusan birokrasi selalu menjengkelkan karena selalu berurusan dengan pengisian formulir-formulir, proses perolehan izin yang melalui banyak kontrol secara berantai, aturan-aturan yang ketat yang mengharuskan seseorang melewati banyak sekat-sekat formalitas dan sebagainya. Citra buruk yang melekat dalam tubuh birokrasi dikarenakan sistem ini telah dianggap sebagai “tujuan” bukan lagi sekadar “alat” untuk mempermudah jalannya penyelenggaraan pemerintahan. Kenyataannya, birokrasi telah lama menjadi bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan negara. Terkesan, mustahil negara tanpa birokrasi. Tapi, birokrasi seperti apa yang sangat menjanjikan bagi kita kalau sudah demikian parahnya penyakit yang melekat dalam tubuhnya itu? Sangat penting apabila kita meninjau kembali definisi birokrasi. Menurut Peter M. Blau (2000:4), birokrasi adalah “tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis.” Poin pikiran penting dari definisi di atas adalah bahwa birokrasi merupakan alat untuk memuluskan atau mempermudah jalannya penerapan kebijakan pemerintah dalam upaya melayani masyarakat. Kenyataan yang terjadi hingga detik ini, birokrasi hanya sebagai “perpanjangan tangan” pemerintah untuk dilayani masyarakat. Atau dengan birokrasi pejabat

pemerintahan ingin mencari keuntungan lewat birokrasi. Sebuah logika yang terbalik, memang! Seharusnya birokrasi adalah alat untuk melayani masyarakat dengan berbagai macam bentuk kebijakan yang dihasilkan pemerintah. Birokrasi menjadi sarang penyamun bagi beberapa oknum yang berupaya memanfaatkan sistem ini. Birokrasi telah menjadi “terali besi” (*iron cage*) yang membuat pengap kondisi bangsa kita akibat ulah para “penjahat berbaju birokrat”.

Birokrasi menurut Kamus Besar Bahasa¹⁰ Indonesia adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Atau dalam definisinya yang lain birokrasi adalah cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan yang banyak liku-likunya. Good governance sering diartikan sebagai indikator terealisasinya reformasi birokrasi dengan terpenuhinya prinsip-prinsip seperti, pertama, partisipasi masyarakat, kedua, tegaknya supremasi hukum, ketiga, transparansi, keempat, kepedulian kepada stakeholder, kelima, berorientasi kepada konsensus, keenam, kesetaraan, ketujuh, efektifitas dan efisiensi, kedelapan, akuntabilitas, dan kesembilan, visi strategis.

Pengertian birokrasi dalam literature Ilmu Administrasi Publik dan Ilmu Politik sering dipergunakan dalam beberapa pengertian.

¹⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, Halaman 134

Sekurang-kurangnya terdapat tujuh pengertian yang terkandung dalam istilah birokrasi¹¹, yaitu :

1. Rational Organization (organisasi yang rasional),
2. Organization inefficiency (ketidakefisienan organisasi),
3. Rule of officials (pemerintahan oleh para pejabat),
4. Public Administration (administrasi Negara),
5. Administration by officials (administrasi oleh pejabat),
6. Tipe of organization with specific characteristic and quality as hierarchies and rules (bentuk organisasi dengan ciri-ciri dan kualitas tertentu seperti hirarkhi dan peraturan-peraturan),
7. An essential quality of modern society (salah satu ciri yang essensial dari masyarakat modern

Dalam berbagai macam pengertian yang sering muncul dalam term birokrasi, dapat disistemasikan dalam tiga kategori¹², yaitu :

1. Birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (bureau – rationality)
2. Birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (bureau pathology)

¹¹ Priyo Budi Santoso, Birokrasi Pemerintah Orde Baru ; Perspektif cultural dan structural, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hal. 13-14

¹² Sri Yuliani, dalam Ambar Teguh Sulistiyani (ed), Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia, Gava Media, Yogyakarta, 2004, hal. 132-133

3. Birokrasi dalam pengertian netral (value free), artinya tidak terkait dengan pengertian baik dan buruk. Dalam pengertian netral ini birokrasi dapat diartikan sebagai ; keseluruhan pejabat Negara dibawah pejabat politik, atau keseluruhan pejabat Negara pada cabang eksekutif, atau birokrasi bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar (every big organization is bureaucracy)

Berbicara masalah birokrasi, maka akan mengarahkan pikiran kita pada birokrasi tipe Weber yang dikenal dengan model ideal birokrasi legal-rasional, yaitu model birokrasi klasik yang masih dianut hingga saat ini. Gambaran birokrasi Weber tersebut adalah sebagai berikut :

1. Definisi tugas dan tanggung jawab yang jelas
2. Spesialisasi maksimum
3. Pola otoritas vertical
4. Kepatuhan kepada otoritas
5. Pemegang saham percaya kepada keahlian dan diderivasi dari pengetahuan teknik
6. Penggunaan peraturan secara maksimum
7. Impersonal dan administrasi
8. Gaji ditentukan oleh tingkat dan tanggung jawab kerja

9. Promosi ditentukan oleh senioritas atau prestasi yang dibenarkan oleh superior
10. Pemisahan yang jelas antara kepemilikan organisasi dan pengendaliannya.

Weber beranggapan bahwa birokrasi rasional memiliki seperangkat ciri ketepatan, kesinambungan, disiplin, kekerasan, keajegan (reliabilitas), yang dapat menjadikannya secara teknis sehingga organisasi dapat memuaskan baik bagi pemegang otoritas dan juga bagi kelompok kepentingan yang lain¹³. Hingga saat ini birokrasi ideal dari Weber ini masih menjadi ciri birokrasi bagi birokrasi di Indonesia. Walaupun banyak konsep birokrasi modern muncul, namun birokrasi Weber ini banyak mendominasi model birokrasi di Indonesia. Hal ini terlihat di kantor-kantor pemerintahan yang masih lekat menggunakan model birokrasi Weber. Akibatnya yang terjadi adalah birokrasi menjadi kaku dan tidak fleksibel. Semua urusan harus bersumber pada peraturan resmi yang ada. Inilah yang akhirnya menyebabkan sulitnya mengurus suatu urusan yang berhubungan dengan birokrasi. Karena prosesnya yang berbelit-belit, memakan waktu lama, biaya mahal, yang semua ini biasa disebut dengan “sesuai Prosedur”.

¹³ Martin Albrow, alih bahasa M. Rusli Karim & Totok Daryanto, *Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989, hlm 34

Max Weber, sosiolog dari Jerman, sekecil apa pun organisasi, apalagi yang besar dan kompleks semacam negara, memerlukan, bahkan imperatif, adanya birokrasi. Fungsi birokrasi adalah mengatur supaya gerak dan langkah organisasi, baik untuk urusan ke dalam maupun ke luar, bisa terencana dan teratur. Tugas birokrasi dalam organisasi adalah membuat dan melaksanakan mekanisme dan prosedur administratif untuk melayani kebutuhan anggota atau orang-orang yang harus berhubungan dengan organisasi dan mengatur agar kebutuhan yang dilayani ini tidak berbenturan serta tidak merugikan salah satu pihak. Karena itu, dalam kerjanya birokrasi harus netral, tidak diskriminatif, semua yang berkepentingan harus dilayani secara sama. Bagi Max Weber, supaya birokrasi bisa adil dan efisien, harus memiliki prinsip-prinsip yang rasional. Pertama, kedudukan dan cara kerja staf terikat oleh peraturan. Kedua, staf memiliki kompetensi khusus dalam menduduki jabatannya. Ketiga, susunan jabatan bersifat hierarki, jabatan yang tingkatannya lebih rendah berada di bawah pengendalian tingkat yang lebih tinggi, dan keempat, peraturan yang mengatur tingkah laku sesuatu jabatan berbentuk aturan-aturan teknis. Kelima, staf tidak dapat memiliki sarana produksi administrasi atau ada pemisahan yang tegas antara milik organisasi dan milik pribadi staf. Keenam, semua sumber daya organisasi harus bebas dari setiap pengendalian ekstern. Terakhir, tindakan, keputusan, peraturan administratif harus dirumuskan dan dicatat secara tertulis

Model birokrasi weberian itu salah satu tujuannya adalah mencoba menerapkan objektivitas dalam pemilihan pegawai dengan mengurangi nepotisme dan bentuk-bentuk favoritisme lainnya oleh para pengambil keputusan dan menggantinya dengan kriteria kemampuan kerja. Di situ ditunjukkan umpamanya bagaimana suatu organisasi mengatur jabatan dalam suatu hierarki yang piramidal, dengan wewenang yang makin meningkat ketika bergerak ke atas dan otoritas itu terletak pada jabatan, bukan pada personalitas. Seleksi anggota dan pengurus organisasi yang akan ditempatkan pada jabatan tertentu didasarkan pada kualifikasi keahlian, prestasi, dan pengalaman kerja. keterikatan atas organisasi dimaksimalkan dan konflik kepentingan dihilangkan, dengan cara memisahkan kepentingan personal dan tanggung jawab kepada organisasi.

Namun demikian, ada yang tidak disadari Max Weber, bahwa birokrasi memiliki kecenderungan untuk membirokratisasikan dirinya bila tidak ada mekanisme pengendalian terutama pengawasan yang berasal dari luar institusi birokrasi. Logika birokrasi yang tak terawasi akan "menjebakkan" dirinya ke dalam proses birokratisasi yang berlebihan, birokratisme. Prosedur administratif, berupa aturan-aturan, untuk mengatur keadaan internal organisasi dan pihak luar yang berkepentingan dengan organisasi, akan ditambah dan diperpanjang. Karena melalui berbagai aturan yang banyak dan rumit suatu organisasi bisa melindungi dirinya, memperkaya diri, serta melakukan

pengawasan terhadap anggota atau pihak luar yang berkepentingan dengan organisasi itu.

Dengan kata lain, bahwa ciri birokratisme dalam organisasi pemerintahan sudah melekat di dalam dirinya (*inherent*), yang berfungsi sebagai suatu mekanisme pertahanan diri serta sekaligus untuk mengekstraksi sumber-sumber daya ekonomi dan sosial yang tersedia di masyarakat. Karakteristik birokratisme ini, di samping begitu rumitnya aturan, juga tampak pada struktur organisasi yang kian besar, yang terfragmentasi ke dalam bagian-bagian yang kecil, dengan fungsi masing-masing bagian saling tumpang tindih. Jumlah karyawan juga menjadi sangat besar, dengan tugas masing-masing sangat sedikit, sehingga kemampuan kerja karyawan tidak termanfaatkan secara optimal. Konsekuensi dari birokratisme itu menjadikan organisasi pemerintahan tidak efisien dan efektif.

Masyarakat dan organisasi pemerintahan di Barat menyadari akan adanya logika birokrasi itu. Untuk itulah, agar jangan sampai pemerintahan terjebak pada birokratisasi yang berlebihan, dikembangkanlah mekanisme institusional yang mengendalikan cara kerja dan kinerja birokrasi, baik dari dalam birokrasi itu sendiri, maupun, dan ini yang terutama, kontrol yang berasal dari institusi-institusi masyarakat dan lembaga kenegaraan lainnya yang berasal dari luar birokrasi. Dalam konteks adanya mekanisme kontrol inilah, wajah dan kinerja birokrasi di Barat cukup transparan, *accountable*, efisien dan efektif, serta yang terpenting bisa memberikan pelayanan

yang baik dan bermutu untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan warga negara.

Administrasi Publik dalam menjalankan proses pelayanannya menggunakan birokrasi. Karena pelayanan yang diberikan oleh administrasi Publik adalah berfokus pada pelayanan public, maka birokrasi yang dirancang adalah birokrasi public. Atau biasa disebut dengan birokrasi pemerintah. Birokrasi pemerintah bukanlah kekuatan politik, melainkan instrumen politik untuk mencapai tujuan pemerintahan negara. Max Weber dalam teori klasiknya mengungkapkan birokrasi pemerintahan merupakan instrumen administrasi negara yang melaksanakan fungsi sesuai dengan sistem dan kultur politik. Karakteristiknya ditandai oleh birokrasi yang formalis, hierarkis, memiliki penjabaran otoritas kewenangan, berkualifikasi, dan mempunyai sistem penggajian.

Sementara itu, Hegel dalam falsafah mengenai negara menggambarkan kenetralan fungsi birokrasi pemerintahan sebagai transformasi antara negara (*state*) dan masyarakat (*society*). Secara implisit analisis Hegel tersebut membawa kita pada simpulan bahwa birokrasi berfungsi sebagai perantara (*media*) antara kepentingan publik (*rakyat*) menjadi kebijakan negara dan pelayanan publik.

Konsekuensi sebagai media kepentingan publik (*rakyat*), kepentingan negara dan pelayanan publik, birokrasi dituntut untuk dapat berdiri di atas semua golongan agar dapat bersikap dan

bertindak secara adil dan proporsional dalam menjalankan tugas dan perannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat tanpa unsur diskriminasi atau rasa *like and dislike*. Karena itu, birokrasi diharuskan dalam posisi netral tanpa harus berpihak pada salah satu golongan, partai, maupun kepentingan-kepentingan perorangan.

Tahun 1998 adalah pintu gerbang reformasi Indonesia. Reformasi ini dimaknai sebagai reformasi yang menyentuh berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, seperti politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya. Dalam aspek politik dan hukum pemerintahan, reformasi birokrasi menjadi issue yang sangat kuat untuk direalisasikan. Terlebih lagi dikarenakan birokrasi pemerintah Indonesia telah memberikan sumbangsih yang sangat besar terhadap kondisi keterpurukan Bangsa Indonesia dalam krisis multi dimensi yang berkepanjangan. Birokrasi yang telah dibangun oleh pemerintah sebelum era reformasi telah membangun budaya birokrasi yang kental dengan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). akan tetapi, pemerintahan pasca reformasi pun tidak menjamin keberlangsungan reformasi birokrasi terealisasi dengan baik. Kurangnya komitmen pemerintah pasca reformasi terhadap reformasi birokrasi ini cenderung berbanding lurus dengan kurangnya komitmen pemerintah terhadap pemberantasan KKN yang sudah menjadi penyakit akut dalam birokrasi pemerintahan Indonesia selama ini. Sebagian masyarakat memberikan cap negatif terhadap komitmen pemerintah pasca reformasi terhadap reformasi birokrasi. Ironis,

sebagian masyarakat Indonesia justru merindukan pemerintahan Orde Baru yang dianggap dapat memberikan keamanan kepada masyarakat, walaupun hanya keamanan yang bersifat semu.

Penilaian terhadap kinerja birokrasi masih banyak mengalami kesulitan. Hal ini terjadi karena seringkali tujuan dan misi birokrasi public bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional. Kenyataan bahwa birokrasi public memiliki stakeholders yang banyak dan memiliki kepentingan yang saling berbenturan satu dengan yang lainnya yang membuat birokrasi public mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas. Akibatnya, ukuran kinerja organisasi public di mata para stakeholders juga berbeda-beda. Namun, ada beberapa indikator kinerja yang biasanya digunakan untuk menilai kinerja birokrasi yang dirangkum oleh Bambang Wicaksono¹⁴, yaitu :

1. *Produktivitas* ; konsep ini tidak hanya mengukur tingkat pencapaian target kebijakan, tetapi juga efektifitas kebijakan / program. Pengukuran produktivitas diperluas dengan memasukkan ukuran seberapa besar suatu program dapat memberikan manfaat dan dampak (*outcome*) kepada public.
2. *Kualitas Layanan* ; kualitas layanan semakin menjadi isu penting dalam melihat kinerja birokrasi, mengingat semakin

¹⁴ Bambang wicaksono, dkk, *Dinamika Kependudukan dan Kebijakan*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2004, Halaman 283-285

banyak masyarakat yang merasakan atau mengeluhkan tentang buruknya kualitas pelayanan yang diterima dari birokrasi. Dengan demikian kepuasan masyarakat dapat menjadi ukuran dalam melihat kinerja birokrasi publik, khususnya dalam hal pemberian pelayanan kepada publik.

3. *Responsivitas* ; indikator ini untuk melihat seberapa jauh kemampuan birokrasi dalam mengenali kebutuhan masyarakat untuk penyusunan agenda kebijakan atau program-program publik serta menentukan skala prioritas sesuai dengan aspirasi dan tuntutan public. Responsivitas pada intinya menunjukkan adanya keselarasan antara kebijakan / program dengan harapan dan kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah menunjukkan tidak adanya keselarasan antara kebijakan / program dengan kebutuhan masyarakat.
4. *Responsibilitas* ; indikator ini menjelaskan apakah pelaksanaan suatu kegiatan birokrasi publik telah dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar sesuai dengan kebijakan organisasi, baik secara eksplisit maupun implisit. Oleh karena itu suatu saat dapat saja responsibilitas berbenturan dengan responsivitas.
5. *Akuntabilitas* ; indikator ini menunjuk pada seberapa besar kebijakan atau kegiatan public tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa

para pejabat politik tersebut dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya dianggap merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini akuntabilitas dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan / program atau kegiatan birokrasi konsisten terhadap kehendak masyarakat.

B. Birokrasi dan Pelayanan Publik

Pelayanan public (*public servive*) merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (2000)¹⁵ , diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintahan di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara / Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan dalam ensiklopedia administrasi (Westra, 1981 :81) diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau perseorangan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat. Sedangkan Moenir (1998:26) menyatakan bahwa hakekat pelayanan adalah serangkaian kegiatan, karena itu ia

¹⁵ Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 2000

merupakan proses yang berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia¹⁶, pengertian pelayanan adalah usaha melayani, sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang di perlukan seseorang. Dari beberapa pengertian tersebut pada prinsipnya pelayanan adalah serangkaian kegiatan atau aktivitas yang berlangsung berurutan, yang dilaksanakan oleh seseorang, kelompok orang, atau suatu organisasi melalui system, prosedur dan metode tertentu dalam rangka membantu menyiapkan atau memenuhi kepentingan orang lain atau masyarakat luas.

Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Penyelenggaraan pelayanan publik, menurut LAN (1998) dapat dilakukan dengan berbagai macam pola antara lain sebagai berikut :

1. Pola pelayanan fungsional ; yaitu pola pelayanan umum yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya.
2. Pola pelayanan satu pintu ; yaitu pola pelayanan umum yang diberikan secara tunggal oleh satu instansi

¹⁶ Depatemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hal 571

- pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari instansi pemerintah terkait lainnya yang bersangkutan.
3. Pola pelayanan satu atap ; yaitu pola pelayanan umum yang dilakukan secara terpadu pada satu tempat / tinggal oleh beberapa instansi pemerintah yang bersangkutan sesuai kewenangannya masing-masing.
 4. Pola pelayanan secara terpusat ; yaitu pola pelayanan umum yang dilakukan oleh satu instansi pemerintah yang bertindak selaku coordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah

Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998 : 139)¹⁷. Karenanya birokrasi public berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan public yang baik dan professional.

Menurut Keputusan Menpan Nomor 81 Tahun 1993 bahwa di dalam memberikan pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

¹⁷ Rasyid Ryaas, *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, PT. Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998, hal 139

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan di ketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitas.
3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tidaklah sulit untuk membuktikan rendahnya kualitas pelayanan publik yang diberikan lembaga-lembaga pemerintah. Cukup dengan membuka halaman koran, setiap hari kita akan mendapati berita, laporan dan surat-surat pembaca yang mengkritik betapa tidak mudah mengurus KTP, SIM, STNK, sertifikat tanah, dan berbagai bentuk ijin kegiatan publik lainnya. Kritik masyarakat umumnya

berkisar pada lemahnya kinerja dan profesionalisme birokrasi, prosedur pengurusan yang berbelit-belit, dan pungutan liar di sana-sini. Layanan pemerintah kepada segmen masyarakat miskin lebih parah lagi. Sudah banyak cara dilakukan pemerintah untuk mendongkrak kualitas pelayanan publik. Mulai dari pembenahan struktural, perbaikan keorganisasian dan penciptaan mekanisme pengawasan dalam praktek pengelolaan pelayanan, hingga perbaikan kultural menyangkut perubahan perilaku dan profesionalisme aparat birokrasi. Beberapa kebijakan yang monumental misalnya adalah otonomi daerah dan privatisasi. Otonomi daerah diniatkan untuk lebih mendekatkan pemerintah dengan masyarakat agar pelayanan yang diberikannya semakin baik (*the closer the government, the better it serves*). Dengan asumsi profesionalisme dapat mendorong percepatan dan efektivitas pelayanan publik, sebagian besar urusan publik telah pula diprivatisasi dan dilimpahkan penyelenggaraannya kepada perusahaan swasta. Apa yang terjadi? Kebijakan tersebut ternyata tumpul di tengah jalan.

Privatisasi yang sering dianggap sebagai jurus ampuh juga tidak otomatis memperbaiki keadaan. Kebijakan ini mungkin bisa mengefisienkan biaya pengelolaan pelayanan. Tetapi pada saat yang sama melahirkan diskriminasi pelayanan bagi masyarakat miskin akibat dari orientasi profit perusahaan swasta. Penjelasan yang mungkin diberikan untuk kegagalan seluruh kebijakan itu adalah bahwa buruknya kualitas pelayanan publik jauh lebih besar dari

sekedar soal sulitnya orang memperoleh selebar surat ijin. Dibalik itu tersembunyi persoalan laten dan tidak pernah terpecahkan, yakni tidak adanya paradigma pemerintahan yang jelas, panjangnya rentang kewenangan birokrasi, administrasi yang tumpang tindih, serta kultur dan profesionalisme birokrasi yang payah. Jika standar *good overnment* dari *United Nations Development Program* (1997) digunakan untuk menilai hal ini, rendahnya kualitas pelayanan public ini adalah potret buruk kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Karena itu perbaikan kualitas pelayanan tidak bisa dilakukan dengan menggunakan jalan pintas, kebijakan yang bersifat sporadis, dan sepotong- sepotong. Dalam pandangan David Osborne dan Ted Gaebler¹⁸ (*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, 1992*) yang diperlukan adalah sebuah *reinventing government*. Yaitu transformasi secara mendasar, mendesain ulang sistem dan organisasi publik yang dilakukan dengan mengubah tujuan, insentif, akuntabilitas, struktur kekuasaan dan kultur. Tidak hanya mengamputasi ukuran organisasi pemerintah, memangkas jumlah program dan regulasi, tetapi juga mengubah cara-cara pemerintah bekerja.

Teori David Osborne dan Ted Gaebler (1992) yang terkenal dengan “*Reinventing Government*” yaitu :

¹⁸ David Osborn dan Ted Gaebler, *Mewirauahakan Birokrasi*, PT. Pustaka Binaman Pressindo, 1996, halaman 21-22

- a. Pemerintahan yang katalis; lebih mengarahkan daripada ikut berperan langsung dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Pemerintahan yang memberikan wewenang kepada masyarakat daripada sekedar melayani;
- c. Pemerintahan yang lebih mendorong terjadinya kompetisi dalam pemberian pelayanan;
- d. Pemerintahan yang lebih digerakkan oleh misi daripada peraturan;
- e. Pemerintahan yang lebih berorientasi pada hasil (outcomes);
- f. Pemerintahan yang lebih berorientasi pada kepentingan publik;
- g. Pemerintahan yang lebih mampu menghasilkan dana daripada membelanjakan;
- h. Pemerintahan yang lebih antisipatif;
- i. Pemerintahan yang terdesentralisasi;
- j. Pemerintahan yang berorientasi pada pasar.

Banyak negara maju yang telah mengadopsi paradigma ini, sebut saja Bill Clinton di Amerika Serikat dan Margaret Thatcher di Inggris. Ide swastanisasi dengan klaim profesionalismenya memang terlihat mampu memberikan solusi yang menjanjikan untuk mengatasi rendahnya kualitas manajemen penyedia layanan publik yang dikelola

oleh pemerintah. Akan tetapi dampak lain yang muncul adalah sebagai akibat dari orientasi swasta yang pasti akan mencari keuntungan yang tidak bisa diterapkan pada organisasi publik.

UU Otonomi Daerah, privatisasi, dan rupa-rupa program perampingan birokrasi tidak terlalu banyak berguna, karena kebijakan tersebut hanya mengubah perangkat keras organisasi pemerintah tanpa menyentuh kultur dan perilaku birokrasi. Dari banyak strategi program *reinventing government*, yang paling sulit dilakukan dan membutuhkan proses panjang adalah perombakan kultur aparat birokrasi. Termasuk mengubah paradigma pemerintahan dan menginternalisasi nilai-nilai akuntabilitas, transparansi, dan filosofi pelayanan publik dalam diri aparat. Proses internalisasi ini tidak cukup dilakukan hanya dengan pendidikan dan latihan, tetapi pembiasaan, dan pembudayaan secara terus-menerus. Ada tiga hal yang harus diwaspadai berkaitan dengan sifat lembaga pelayanan publik. *Pertama*, pejabat publik selalu memiliki kepentingan sendiri yang berorientasi kepada maksimalisasi keuntungan individual. Karena itu peran apapun yang dipegang oleh lembaga publik (negara), potensi distortif akan selalu ada selama mekanisme pelayanan tidak akuntabel. *Kedua*, sifat pelayanan public yang dimonopoli pemerintah tidak membuka peluang bagi masyarakat untuk memilih alternatif. Karena itu tidak mungkin ada insentif sekalipun pemerintah sanggup mengefisienkan diri. *Ketiga*, birokrasi selalu mengetahui lebih banyak tentang bagaimana sumber daya publik itu dialokasikan. Pemerintah

akan dengan mudah menutupi berbagai kebobrokan pemerintah yang pada hekitatnya merugikan masyarakat. Uraian diatas menunjukkan bahwa apapun strategi *reinventing* yang dipilih, langkah perbaikan tidak akan mendatangkan hasil kalau tidak ada jaminan akuntabilitas melalui maksimalisasi kontrol publik dalam setiap proses penyelenggaraan pelayanan

Pelayanan publik baru, yang diadopsi dari pandangan Denhart yang menggunakan titik focus pada *citizen* atau warga negara, dengan ide dasar good governance, democratic citizenship, model komunitas, masyarakat sipil, dan organisasi kemanusiaan. Pada paradigma ini konsepsi dari kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang nilai yang diakui bersama, seperti yang dikemukakan oleh Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt “Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang nilai nilai bersama yang diagregasikan dari kepentingan individu”. Oleh karena itu pelayanan publik tidak hanya melulu merespon permintaan pelanggan, tetapi lebih berfokus pada membangun hubungan baik, kepercayaan, dan kolaborasi dengan dan antar warga Negara.

Ada beberapa point pokok yang terdapat dalam *The New Public Service* yaitu :

- a. *Serve citizen, not customer* : kepentingan publik merupakan hasil dari dialog shared value daripada agregasi kepentingan individu. Oleh karena itu pejabat public tidak hanya merespon tuntutan customer saja tetapi juga harus

konsern terhadap pembangunan relationship yang berdasar pada trust dan kolaborasi di antara warga Negara

- b. *Seek the public interest* : administrasi publik harus membantu kebersamaan, berbagi ide tentang public interest. Tujuan yang akan dicapai bukan digerakkan oleh kepentingan pribadi tetapi hasil kesepakatan yang melibatkan shared interest dan shared responsibility.
- c. *Nilai Citizenship* yang melebihi *entrepreneurship* : publik interest lebih baik dikembangkan oleh pejabat publik dan warga negara untuk kebaikan masyarakat daripada dilakukan oleh entrepreneur yang dikhawatirkan akan menganggap uang publik adalah miliknya.
- d. *Think strategically, act democratically* : kebijakan dan program-program akan sesuai dengan kepentingan publik dengan efektif dan responsible apabila dicapai melalui usaha-usaha kolektif dan proses kolaboratif
- e. *Recognize that accountability is not simple* : Pelayan publik harus lebih mengindahkan aturan dan hukum konstitusi, nilai kelompok, norma politik, standart professional, dan kepentingan publik agar bisa melakukan tugasnya sebagai pelayan masyarakat dengan baik.
- f. *Serve rather than steer* : Pelayan publik harus mampu memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat

daripada mengontrol dan melakukan steer kepada masyarakat.

- g. *Value people, not just productivity* : organisasi publik dan jaringannya akan lebih sukses dalam jangka panjang jika organisasi tersebut mengadopsi proses kolaborasi dan shared leadership yang didasarkan pada saling menghargai.

Dalam paradigma *New Public Service* ada banyak variasi yang mendefinisikan kualitas pelayanan sektor publik. Carlson dan Schwartz (1995) dalam Denhardt memberikan daftar komprehensif yang harus dikembangkan yaitu :

1. Persetujuan ukuran ketepatan waktu ; pelayanan pemerintah adalah mudah diakses dan layak diterima bagi warga Negara.
2. Persetujuan ukuran keamanan ; pelayanan yang diberikan membuat warga Negara merasa aman dan percaya diri ketika menggunakan pelayanan publik.
3. Persetujuan ukuran penerimaan reliabilitas ; pelayanan pemerintah diberikan dengan cermat dan tepat waktu
4. Persetujuan ukuran perhatian personal ; pekerja / karyawan memberikan informasi kepada warga negara dan bekerja mambentu mempertemukan kebutuhan warga negara

5. Persetujuan ukuran pendekatan penyelesaian masalah ; karyawan memberikan informasi kepada warga negara dan bekerja membantu menyelesaikan permasalahan yang ada
6. Persetujuan ukuran pelayanan yang adil / fair ; warga negara percaya bahwa pelayanan pemerintah diberikan secara wajar kepada semua
7. Persetujuan ukuran pertanggungjawaban keuangan / biaya ; warga negara percaya bahwa pemerintah lokal melayani dengan mempertanggungjawabkan biaya yang digunakan
8. Persetujuan ukuran pengaruh warga negara ; warga negara dapat mempengaruhi kualitas pelayanan yang diterima dari pemerintah lokal

Dari pendapat Carlson dan Schwartz tentang kualitas pelayanan sektor publik tersebut terlihat bahwa *transparency*, *representativeness*, budaya konsensus, system akuntabilitas, mekanisme partisipasi masyarakat serta penegakan hukum menjadi pijakan utama dalam pelayanan publik. Sehingga pelayanan publik dalam paradigma *New Public Service* adalah sebuah upaya menciptakan *rule of the game* baru yang dibangun berdasarkan kesepakatan bersama. Warga negaralah yang menjadi titik focus dalam pelayanan publik, karena bagaimanapun warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan.

Birokrasi telah kaku, mati. Sementara itu, efisiensi pelayanan publik dan pemerintahan yang bersahabat serta ramah dan peduli pada masyarakat akan terus hidup dan berkembang! (Vincent Gaspersz 2005 : 203) Ungkapan ini pernah populer di Amerika Serikat pada dasawarsa 1990-an, ketika mantan Presiden Bill Clinton mencanangkan *Reinventing Governance* untuk pemerintahannya. Di Indonesia, persoalan birokrasi telah lama dituding oleh berbagai pihak sebagai musabab keterpurukan bangsa. Akarnya jelas, birokrasi lambat, tidak efisien, tidak efektif, tidak tanggap, dan banyak terjadi praktek kolusi, korupsi dan nepotisme. Meskipun berbagai patologi birokrasi ini sudah lama disadari – dan berbagai keluhan masyarakat tentang pelayanan birokrasi semakin meluas - namun hingga saat ini belum ada perubahan / perbaikan yang dapat dirasakan oleh masyarakat. Semenjak isu reformasi birokrasi dicetuskan, ternyata agenda reformasi belum juga membawa perubahan yang signifikan. Perubahan paradigma hanya berkumandang sebagai retorika politis, oleh karena itu hanya bisa dilihat pada tataran simbolik dan bukan pada praktik sosialnya. Pertanyaan mendasar yang muncul saat ini adalah dimana letak kesalahan upaya-upaya pembenahan birokrasi yang telah dilakukan selama ini? Banyak pihak yang mengatakan bahwa kesalahan ada pada cara rekrutmen aparat birokrasi yang hanya akal-akalan, penuh dengan nuansa praktik-praktik kolusi, tidak profesional dan tidak berdasarkan *job analysis*, sehingga pegawai yang diperoleh adalah bibit-bibit yang bermental buruk serta tidak

berkompeten. Namun tidak sedikit juga yang mengatakan bahwa *moral hazzard* (kerusakan moral) yang telah berurat berakar pada birokrasi kita, cenderung melanggengkan praktek-praktek patologi yang demikian akut menghinggapi wajah birokrasi.

Di negara maju, pegawai pemerintah disebut sebagai *civil servant* (pelayan publik). Di negara kita pegawai negeri disebut sebagai abdi negara (bukan abdi masyarakat). Apa artinya? Paradigma birokrasi kita masih sangat feodal. Birokrasi bahkan telah mengubah dirinya bagaikan "Monster raksasa" (Leviathan) yang mengerikan sebagai perwujudan dari kekuasaan negara. (Agus Dwiyanto 2002 ; 10). Pameo "ABS" atau "Asal Bapak Senang" sudah mentradisi begitu kuat dalam tubuh birokrasi pemerintahan kita. Pegawai lebih memilih menjadi pelayan atasan daripada menjadi pelayan publik. Pegawai lebih berorientasi dan sibuk pada bagaimana cara mereka mencari muka dihadapan pimpinan daripada bekerja sebaik-baiknya untuk kepentingan pelayanan publik.

Fenomena negatif yang muncul selama ini terhadap aparat birokrasi, memang tidak bisa begitu saja kita timpakan kesalahannya kepada aparat birokrasi. Apabila kita amati, ada dua perilaku yang kontras antara aparat birokrasi dan masyarakat pengguna jasa pelayanan. Di satu pihak, aparat birokrasi merasa ada dalam posisi "penguasa" yang lebih menempatkan diri sebagai pengarah daripada pamong. Oleh karena itu timbul kecenderungan untuk melihat

masyarakat sebagai objek pasif dalam pelayanan publik. Di lain pihak, masyarakat terlanjur melihat aparat birokrasi sebagai "aparat pelayan", dan karena itu mereka menuntut adanya pengabdian dan pelayanan dari aparat birokrasi kepada masyarakat secara optimal. Untuk menjembatani hal ini perlu adanya kesamaan kedudukan antara birokrasi sebagai *provider* dengan masyarakat sebagai pengguna jasa. Masing-masing harus ada keseimbangan antara hak dan kewajiban yang melekat pada saat proses transaksi *public service* berlangsung.

C. Birokrasi Indonesia : Dari masa ke masa

Historis pertumbuhan birokrasi di Indonesia perlu dipahami untuk menjelaskan benang merah *the state of the art* dari birokrasi pelayanan publik di Indonesia. Kajian historis ini juga akan bisa menjelaskan kepada kita tentang kegagalan birokrasi dalam menciptakan pelayanan publik yang berpihak pada rakyat, serta berbagai fenomena dan persoalan yang ada di tubuh birokrasi seperti korupsi, kolusi, nepotisme, dan patologi birokrasi lainnya. Secara singkat, dapat diuraikan perkembangan birokrasi Indonesia melalui tahap-tahap berikut (Suwarno dalam Agus Dwiyanto, 2002 : 10-44) :

1. ***Birokrasi Masa Kerajaan*** ; pada abad ke 16, sebagian besar wilayah Indonesia menganut sistem kekuasaan dan pengaturan masyarakat yang berbentuk kerajaan. Dalam

sistem kerajaan, pucuk pimpinan ada ditangan raja dan semua masyarakat harus tunduk dan patuh pada kehendak sang Raja. Birokrasi pemerintahan yang terbentuk saat itu adalah birokrasi kerajaan, yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut ; (1) penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik sebagai urusan pribadi, (2) administrasi adalah perluasan rumah tangga istananya, (3) tugas pelayanan ditujukan kepada pribadi sang raja,(4) "gaji" dari raja kepada pegawai kerajaan pada hakekatnya adalah anugerah yang juga dapat ditarik sewaktu-waktu sekehendak raja, dan (5) para pejabat kerajaan dapat bertindak sekehendak hatinya terhadap rakyat, seperti halnya yang dilakukan oleh raja. Aparat kerajaan dikembangkan sesuai dengan perkembangan kebutuhan raja. Didalam pemerintahan pusat (keraton), urusan dalam pemerintahan diserahkan kepada empat pejabat setingkat menteri (*wedana lebet*) yang dikoordinasikan oleh seorang pejabat setingkat Menteri Koordinator (*pepatih lebet*). Pejabat-pejabat kerajaan tersebut masing-masing membewahi pegawai (*abdidalem*) yang jumlahnya cukup banyak.

2. ***Birokrasi Masa Kolonial*** ; selama pemerintahan kolonial berkuasa di Indonesia terjadi dualisme sistem birokrasi pemerintahan. Di satu sisi telah mulai diperkenalkan dan diberlakukan sistem administrasi kolonial (*Binnenlandsche*

Bestuur) yang mengenalkan sistem birokrasi dan administrasi modern, sedangkan pada sisi lain sistem administrasi tradisional (*Inheemsche Bestuur*) masih tetap dipertahankan oleh pemerintah kolonial. Birokrasi pemerintahan kolonial disusun secara hierarki yang puncaknya pada Raja Belanda. Dalam mengimplementasikan semua kebijakan di negara jajahan, kekuasaan dan kewenangan diserahkan kepada seorang Gubernur Jenderal. Struktur pemerintahan di negara jajahan menempatkan Gubernur Jenderal pada posisi yang sangat berkuasa atas segala sesuatu urusan. Gubernur Jenderal dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Gubernur dan Residen. Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat yang berkedudukan di Batavia untuk wilayah propinsi, sedangkan di tingkat kabupaten terdapat asisten residen dan pengawas (*controleur*). Keberadaan asisten residen dan pengawas diangkat oleh Gubernur Jenderal untuk membantu mengawasi Bupati dan Wedana dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Inilah yang membedakan perilaku birokrasi daerah pada saat pemerintahan kolonial dengan pada masa kerajaan. Pada jaman kerajaan, bupati sebagai kepala daerah memiliki kekuasaan otonom dalam menjalankan pemerintahan, namun pada jaman kolonial, Bupati dibatasi oleh undang-undang dengan mendapat kontrol dari pengawas yang ditunjuk dari pusat. Meskipun terjadi

pembaharuan sistem birokrasi pada masa pemerintahan kolonial, secara substansial sebenarnya tidak mengubah corak birokrasi pemerintah dalam hal hubungannya dengan publik. Sentralisasi kekuasaan birokrasi sangat dominan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan. Pembuatan berbagai kebijakan publik oleh birokrasi pemerintahan masih menggunakan pola *top-down*. Kecenderungan semakin tingginya peran pemerintah pusat dalam proses formulasi kebijakan sangat mewarnai pemerintahan yang terbentuk. Inisiatif dan peran dari birokrasi pemerintahan lokal tidak banyak berfungsi karena semua inisiatif dan otoritas formal berasal dari pemerintahan pusat. Penggunaan istilah *pangreh praja* bagi birokrasi pada masa pemerintahan kolonial sebenarnya memberikan makna pada kedudukan birokrasi yang hanya berperan sebagai alat pemerintah kolonial. Peran dan fungsi lembaga birokrasi lebih dominan ditempatkan hanya sebagai pemberi perintah kepada rakyat (fungsi regulasi dan kontrol) daripada sebagai lembaga yang memiliki fungsi pelayanan publik. Tugas utama birokrasi pada waktu itu ialah mematuhi tugas-tugas yang diinstruksikan dari pemerintah pusat, terutama dalam tugas-tugas yang erat kaitannya dengan pemungutan pajak kepada rakyat. Secara politik, birokrasi di Indonesia tidak pernah diperkenalkan pada konsep dan komitmen politik untuk bertanggung jawab pada

publik, sebagai cerminan akuntabilitas publik dari birokrasi pemerintah.

3. ***Birokrasi Masa Orde Baru*** ; berakhirnya masa pemerintahan kolonialisme di Indonesia membawa perubahan sosial politik yang sangat berarti bagi kelangsungan sistem birokrasi pemerintahan. Penerapan bentuk pemerintahan parlementer pada tahun 1950-1959 berakibat pada seringnya terjadi pergantian kabinet hanya dalam waktu singkat. Seringnya terjadinya pergantian kabinet menyebabkan birokrasi sangat terfragmentasi secara politik. Dampak dari sistem pemerintahan parlementer telah memunculkan persaingan dan sistem kerja yang tidak sehat di dalam birokrasi. Birokrasi menjadi tidak profesional dalam menjalankan tugas-tugasnya. Penempatan dan pengangkatan pegawai tidak berdasar pada *merit system*, tetapi lebih pada pertimbangan loyalitas politik terhadap partainya. Setelah selesainya puncak konflik yang terjadi pada peristiwa pemberontakan G 30 S/PKI pada tahun 1965, serta terpilihnya Soeharto sebagai presiden ke-2 Republik Indonesia maka dilakukan banyak pembaharuan pada birokrasi pemerintah. Pemerintahan Orde Baru muncul dengan ditopang oleh tiga pilar kekuatan utama yaitu militer, Golkar, dan birokrasi pemerintah. Birokrasi sebagai salah satu pilar pada masa Orde Baru menempati posisi strategis dalam memainkan peran politiknya sebagai regulator, perumus

kebijakan, pelaksana kebijakan, sekaligus mengevaluasi kebijakan. Karakteristik birokrasi pada masa Orde Baru adalah kuatnya penetrasi birokrasi pemerintah, sebagai representasi kehadiran negara ke dalam kehidupan masyarakat. Realitas tersebut menjadikan birokrasi terasa begitu dominan dalam mengatur kehidupan bermasyarakat. Birokrasi kemudian cenderung lebih berperan untuk mengurus kehidupan publik, dalam arti fungsi regulatif birokrasi terlihat lebih menonjol daripada fungsi pelayanan publiknya. Peran dan posisi birokrasi yang hampir tidak terbatas menjadikan birokrasi sangat sulit dikontrol oleh publik sehingga munculnya patologi birokrasi seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme menjadi sulit terdeteksi.

Secara umum, dari tinjauan sejarah terlihat bahwa perilaku dan masalah birokrasi yang muncul dipengaruhi faktor pembentukan birokrasi. Pada masa kerajaan sampai dengan kolonialisme, birokrasi tidak pernah dirancang sebagai pelayan publik namun lebih pada fungsinya dalam mengabdikan kepada kepentingan penguasa. Hal ini juga tidak jauh berbeda dengan birokrasi pada masa Orde Baru yang menempatkan birokrasi pada posisi sentral sebagai pengatur kehidupan bermasyarakat. Berikut, potret birokrasi publik di Indonesia yang bisa digunakan sebagai ilustrasi peranan birokrasi kita.

Tabel 4 :
Potret Birokrasi di Indonesia Periode 1949 – 1997

Program	Sasaran	Periode		
		1949-1959	1959-1967	1967-1997
Weberisasi	Efisiensi	1	1	2
	Rasionalisasi	1	1	2
	Orientasi pemberian pelayanan publik	1	1	1
	Profesionalisme birokrasi	1	1	2
Parkinsonisasi	Proliferasi struktur dan personel birokrasi	1	1	3
Orwelisasi	Birokrasi sebagai instrumen politik negara dan alat kontrol politik	2	2	3
Jaksonisasi	Akumulasi kekuasaan melalui birokrasi	1	2	3
	Alienasi publik dari proses pengambilan keputusan	2	3	3

Keterangan :

Angka-angka dalam tabel secara tentatif menunjukkan tingkat keberhasilan setiap program (1=rendah, 2=sedang, 3=tinggi)

Sumber : Fatah 1998 dalam Agus Dwiyanto 2002 hal 39

D. Kinerja Birokrasi Pelayanan Publik

Berbagai macam keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik yang mereka terima bisa digunakan sebagai indikator buruknya kinerja birokrasi pelayanan publik. Penilaian terhadap kinerja birokrasi publik memang masih sangat sulit dilakukan karena kompleksitasnya

indikator yang harus digunakan. Berbeda dengan organisasi swasta / bisnis yang pengukuran kinerjanya bisa jelas terukur berdasarkan profit yang dihasilkan.

Secara umum, kinerja birokrasi pemerintah dari dulu hingga kini belum menunjukkan perubahan yang berarti. Tetap diliputi berbagai praktek penyimpangan yang ditunjukkan oleh perilaku birokrasi kita dalam praktek pelayanan publik yang masih bertindak kurang obyektif, tidak netral, diskriminatif – mendahulukan teman, kerabat, kelompoknya, orang-orang yang memiliki uang, berkuasa, atau punya *katebelece* – dan memperlambat atau mempercepat suatu pekerjaan karena ada keuntungan / *extra money* yang akan diperoleh. Apabila cara kerja birokrasi pemerintah yang selalu bertindak sebagai pelayanan publik berdasarkan *vested interest* ini terus terjadi, maka keinginan untuk menciptakan *clean goverment*, masih jauh dari harapan.

Ada beberapa indikator yang bisa digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik dari Agus Dwiyanto (2002 : 48), yaitu sebagai berikut :

1. Produktivitas ; produktivitas tidak hanya diukur berdasarkan tingkat efisiensi, tapi juga efektivitas pelayanan.
2. Kualitas layanan ; kepuasan masyarakat terhadap layanan publik yang mereka terima.
3. Responsivitas ; kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas

pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

4. **Responsibilitas** ; menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi baik eksplisit maupun implisit.
5. **Akuntabilitas** ; menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat.

Selanjutnya, Kumorotomo (1996) dalam Agus Dwiyanto (2002 : 50) memberikan kriteria dalam menilai kinerja birokrasi publik sebagai berikut :

1. **Efisiensi** ; menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba , memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Apabila diterapkan secara objektive, kriteria seperti likuiditas, solvabilitas dan rentabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat rasional.
2. **Efektivitas** ; apakah tujuan dari didirikannya organisasi publik sudah tercapai? Hal tersebut erat kaitannya dengan

rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan.

3. Keadilan ; mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau kepastian. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektifitas tertentu, kaebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan kepada kelompok pinggiran dan sebagainya, akan mampu dijawab maelalui kriteria ini.
4. Daya Tanggap ; berlainan dengan bisnis yang dilakukan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.

Lembaga Administrasi Negara membuat beberapa criteria pelayanan public yang baik, yaitu harus meliputi beberapa hal berikut :

1. *Kesederhanaan* ; prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-

belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.

2. *Kejelasan dan kepastian* ; adanya kejelasan dan kepastian mengenai (a) prosedur / tata cara pelayanan, (b) persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administrative, (c) unit kerja dan atau pejabat yang berwenang an bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, (d) rincian biaya / tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya, dan (e) jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
3. *Keamanan* ; proses hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan , dan dapat memberikan kepastian hokum bagi masyarakat.
4. *Keterbukaan* ; prosedur / tata cara persyaratan, satuan kerja/ pejabat penanggung jawab pemberi layanan, waktu penyelesaian, rincian waktu / tariff serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. *Efisiensi* ; (a) persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan. (b) dicegah adanya pengulangan

pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja / instansi pemerintah lain yang terkait.

6. *Ekonomis* ; pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan (a) nilai barang dan jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi diluar kewajaran, (b) kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar, (c) ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku.
7. *Keadilan yang merata* ; cakupan / jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
8. *Ketepatan waktu* ; pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam urun waktu ang telah ditentukan.
9. *Kuantitatif* ; (a) jumlah warga / masyarakat yang meminta pelayanan menunjukkan adanya peningkatan, (b) lamanya waktu pemberian pelayanan masyarakat sesuai dengan permintaan, (c) penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat, (d) frekuensi keluhan dan atau pujian dari masyarakat penerima pelayanan terhadap pelayanan yang

diberikan oleh unit kerja / kantor pelayanan yang bersangkutan.

Zeithaml dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2006 :182-184) secara khusus memberikan instrumen pengukuran kinerja pelayanan melalui sepuluh indikator yaitu :

1. *Tangible* ; terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi.
2. *Reliability* ; terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan
3. *Responsiveness* ; kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
4. *Competence* ; tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan
5. *Courtesy* ; sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan
6. *Credibility* ; sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat
7. *Security* ; jasa pelayanan yang di berikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko
8. *Access* ; terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan

9. *Communication* ; kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat
10. *Understanding the customer* ; melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Berikut adalah contoh-contoh pertanyaan yang dapat dikembangkan dari indikator-indikator tersebut, pada tabel dibawah ini :

Tabel 5 :
Instrumen Pengukuran Kinerja Pelayanan

No	Indikator	Contoh Pertanyaan Yang Dikembangkan
1	<i>Tangible</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Apakah fasilitas operasional sesuai dengan kebutuhan dalam pelaksanaan tugas? • Apakah fasilitas tersebut cukup mudah didapat dan dioperasikan serta dapat menghasilkan output yang berkualitas / bagus? • Apakah infrastruktur pendukung selalu memenuhi standar kualitas dan memenuhi perubahan kebutuhan konsumen?
2	<i>Reliability</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Sejuahmana informasi yang diberikan kepada klien tepat dan dapat dipertanggungjawabkan? • Apakah konsumen segera mendapatkan perbaikan apabila terjadi kesalahan?
3	<i>Responsiveness</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana respon provider jika ada klien

		<p>yang komplain?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apakah provider segera memberi penyelesaian secara tepat?
4	<i>Competence</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kesesuaian antara kemampuan petugas dengan fungsi / tugas • Apakah provider cukup tanggap untuk melayani klien? • Apakah organisasi mengadakan pelatihan untuk meningkatkan kemampuan aparat sesuai dengan perkembangan / perubahan tugas?
5	<i>Courtesy</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana sikap petugas dalam memberikan pelayanan kepada klien? • Apakah petugas cukup ramah dan sopan?
6	<i>Credibility</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana reputasi kantor / lembaga tersebut? • Apakah biaya yang dibayangkan oleh klien sesuai dengan output / jasa yang diperoleh? • Apakah petugas selalu ada selama jam kerja?
7	<i>Security</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Apakah ada jaminan keamanan / keselamatan terhadap klien dalam mekanisme tersebut?
8	<i>Access</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana klien mendapatkan informasi? • Apakah klien murah dan mudah menghubungi petugas untuk mendapatkan pelayanan? • Apakah lokasi kantor tersebut mudah dijangkau semua klien? • Apakah prosedur yang diterapkan sederhana? • Apakah informasi untuk konsumen mudah didapat dan jelas?
9	<i>Communication</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana petugas menjelaskan prosedur / mekanisme untuk mendapatkan pelayanan? • Apakah klien segera bisa mendapatkan respon jika terjadi kesalahan?

		<ul style="list-style-type: none">• Semua keluhan atau pengaduan akan dijawab dengan segera dan jika perlu keluhan atau pengaduan diberi <i>follow-up</i> secara detail• Ketersediaan feedback lewat radio (<i>feedback interactive</i>)
10	<i>Understanding the customer</i>	<ul style="list-style-type: none">• Apakah <i>providers</i> tanggap terhadap kebutuhan klien?

Sumber : Zeithaml, Parasuraman & Berry (1990) dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2006 :183-185)

Dari sepuluh kriteria yang di paparkan di atas, memberikan suatu pemahaman bahwa setiap pelayanan publik dalam penyelenggaraannya ke masyarakat harus mengetahui berbagai macam prosedur atau aturan yang di tetapkan oleh lembaga pelayanan, sehinga di dalam pelayanan masyarakat sebagai pengguna layanan dan aparat birokrat sebagai orang yang melayani sama-sama mempunyai tugas dan kewajiban untuk mentaati peraturan yang telah di buat. Dari kesepahaman inilah kualitas pelayanan bisa menyentuh kebutuhan pengguna jasa karena pelayanan public yang professional dapat terwujud.

Mengingat sangat pentingnya pelayanan public bagi kebutuhan masyarakat, maka diperlukan suatu bentuk pelayanan public yang berkualitas. Sehubungan ini, Miftah Thoha (1998)¹⁹, berpendapat

¹⁹ Op.cit, hal 273

bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan public, organisasi public (birokrasi public) harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan layanan public. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani ; dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi suka menolong menuju kearah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis ; dan dari cara-cara yan sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis. Dengan revitalisasi birokrasi public (aparatur pemerintah daerah) ini, maka pelayanan public yang lebih baik dan professional dapat segera diwujudkan.

Selanjutnya, Hatry dalam Robert²⁰ merinci setidaknya ada tiga macam sumber data utama untuk mengukur kualitas pelayanan publik yaitu :

1. *Use of Government Records* ; tersedianya catatan data tentang kualitas pelayanan oleh birokrasi public. Data-data yang diperlukan adalah (a) *Service Response Time*, waktu penyelesaian pelayanan merupakan hal yang penting bagi masyarakat yang dilayani / *customer*. Beberapa birokrasi public mungkin mencatat tanggal permohonan pelayanan pada saat diterima, dan selanjutnya mencatat tanggal pada saat proses pelayanan selesai / *completed*. Catatan ini bisa digunakan untuk menghitung rata-rata waktu pelayanan

²⁰ Bennett Robert J. (Edited), *Local Government and Market Decentralization : Experiences in Industrialized, Developing and Bloc Countries*, United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris, 1994, hal 170-172

- /response time*. Informasi tentang “*response time*” ini penting bagi masyarakat sebagai customer yang akan digunakan acuan apakah pelayanan public yang diberikan sudah baik. (b) *Complaint Counts*, yaitu menghitung dan mentabulasikan komplain / keluhan dari masyarakat mengenai pelayanan public yang mereka terima. Banyak birokrasi public yang mencatat keluhan-keluhan / komplain yang harus dicatat dan ditabulasikan sesuai kecenderungan komplain berdasarkan karakteristik dari pelayanan tertentu.
2. *Trained Observer Ratings* ; Agen pemerintah dapat melatih staf / sukarelawan untuk menjadi peneliti (*observer*) atau pengawas yang secara periodic menilai kondisi phisik tertentu dengan menggunakan skala rata-rata tertentu. Masing-masing standart bisa digunakan untuk membandingkan realita yang ada untuk melihat kualitas pelayanan public yang diberikan birokrasi kepada *customer*
 3. *Surveys of Customers* ; hamper setiap pelayanan memiliki pelanggan langsung (*direct customers*). Mereka dapat ditanya tentang rata-rata pelayanan dan memberikan informasi factual yang dapat digunakan untuk indikator-indikator pelayanan public.

Kualitas pelayanan publik dipengaruhi oleh banyak faktor. Beberapa faktor dominan yang bisa disebutkan adalah :

1. Kebijakan public ; Kebijakan publik ini adalah faktor yang akan mempengaruhi lembaga pelayanan publik dari segi sumber keuangan, teknologi dan sumber daya organisasi lainnya untuk sebuah lembaga pelayanan publik.
2. Karakteristik dan lingkungan dari masyarakat itu sendiri ; Karakteristik yang dimaksud berkaitan dengan tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, besaran masyarakat, heterogenitas, konfigurasi serta nilai-nilai dan norma-norma. Selain itu, faktor lingkungan seperti sistem politik, pers yang bebas atau tingkat kesulitan dalam mengakses lembaga layanan publik, juga merupakan faktor-faktor yang akan mempengaruhi kualitas pelayanan publik.
3. Kontrol pemerintah terhadap penyedia layanan publik.
4. Salah satu isu sentral yang sering berkembang akhir-akhir ini adalah bagaimana pemerintah dan lembaga penyedia layanan publik (*public service provider*) mampu bersikap lebih akuntabel terhadap masyarakat berkaitan dengan pelayanan yang diberikannya. Jadi, sebagaimana tercermin dari uraian di atas, maka kita bisa mendefinisikan bahwa akuntabilitas adalah kekuatan pengendali yang mampu menciptakan dorongan terhadap seluruh stakeholder yang terlibat dan bertanggungjawab terhadap pelayanan publik,

serta untuk meyakinkan bahwa proses produksi dan jasa berlangsung sesuai dengan yang diinginkan.

Birokrasi adalah pelayan publik yang harus memberikan kepuasan pelayanan kepada masyarakat. Perubahan paradigma birokrasi dari paradigma “mengatur” menjadi paradigma “melayani” dalam penyelenggaraan pelayanan publik jangan hanya sebagai wacana tetapi perlu direalisasikan. Kultur dan manajemen birokrasi harus mengarah pada pencapaian sosok birokrasi yang professional, efisien, efektif, akuntabel, transparan dan responsive dalam penyelenggaraan pelayanan public. Selama ini orientasi pelayanan dari sebagian besar aparatur pemerintah masih cenderung diarahkan untuk kepentingan birokrasi atau pejabat birokrasi, bukannya pada peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat (Dwiyanto, dkk, 2001:45)²¹.

²¹ Agus Dwiyanto, dkk, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002, hal 45

BAB III

TEROBOSAN INOVASI PELAYANAN PUBLIK

Banyaknya kritik yang ditujukan pada kinerja birokrasi publik dalam memberikan layanan kepada masyarakat semakin gencar terdengar. Rendahnya pelayanan publik di Indonesia sudah lama menjadi *image* buruk di masyarakat. Hampir semua masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrasi pemerintah selalu melontarkan keluhan, tuntutan, dan kekecewaan karena tidak layaknya birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Birokrasi kita terkenal sebagai birokrasi yang berbelit-belit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bahkan istilah “*Kalau bisa dipersulit kenapa*”

harus dipermudah, kalau bisa diperlama kenapa dipercepat, kalau bisa dipermahal kenapa dipermurah” ²² sudah melekat pada birokrasi di Indonesia. Pelayanan publik pada hakikatnya dirancang dan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Tetapi pada kenyataannya, pelayanan yang diberikan terlalu berbelit-belit dengan mengatasnamakan “sesuai prosedur”, tidak fleksibel, banyak biaya atau pungutan, dan memerlukan waktu yang lama. Dengan kata lain pelayanan publik yang diberikan tidak efektif dan efisien. Pelayanan yang berbelit-belit tersebut terjadi karena orientasi pelayanan yang diberikan oleh para aparat lebih didasarkan pada peraturan yang cenderung membelenggu dan tidak fleksibel. Akibatnya petugas tidak punya inisiatif dan daya inovasi dalam menghadapi kesulitan karena selalu mengacu pada prosedur.

Dari sinilah kemudian mulai dipikirkan bagaimana agar pelayanan pada birokrasi public bisa memenuhi keinginan masyarakat pengguna jasa layanan. Kemudian muncullah beberapa konsep pelayanan public yang lebih dikenal dengan manajemen pelayanan public. Penataan kembali konsep pelayanan public saat ini menjadi tema utama dalam pembahasan tentang birokrasi public. Terutama karena adanya demokrasi yang berkembang subur di Indonesia yang hal ini mengakibatkan masyarakat bisa memberi penilaian pada pelayanan public yang mereka terima. Salah satu harapan dalam

²² Erna Setijanigrum, Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik, Universitas Airlangga, no 2, April 2005, Halaman 7

masa reformasi ini adalah menjadikan fungsi pemerintah dan aparatnya sebagai *public servant*. Sebagai perwujudan dalam hal ini perlu dilakukan terobosan baru dalam layanan publik dalam bentuk inovasi-inovasi.

Dari Wikipedia, kata inovasi dapat diartikan sebagai "proses" dan/atau "hasil" pengembangan dan/atau pemanfaatan/mobilisasi pengetahuan, keterampilan (termasuk keterampilan teknologis) dan pengalaman untuk menciptakan atau memperbaiki produk (barang dan/atau jasa), proses, dan/atau sistem yang baru, yang memberikan nilai yang berarti atau secara signifikan (terutama ekonomi dan sosial).

Inovasi sebagai suatu "obyek" juga memiliki arti sebagai suatu produk atau praktik baru yang tersedia bagi aplikasi, umumnya dalam suatu konteks komersial. Biasanya, beragam tingkat kebaruannya dapat dibedakan, bergantung pada konteksnya: suatu inovasi dapat bersifat baru bagi suatu perusahaan (atau "agen/aktor"), baru bagi pasar, atau negara atau daerah, atau baru secara global. Sementara itu, inovasi sebagai suatu "aktivitas" merupakan proses penciptaan inovasi, seringkali diidentifikasi dengan komersialisasi suatu invensi.

Berikut, adalah beberapa definisi lain tentang inovasi :

1. *"The commercial or industrial application of something new – a new product, process, or method of production; a*

- new market or source of supply; a new form of commercial, business or financial organization” (Joseph Schumpeter, 1934, dalam “The Theory of Economic Development”);*
2. *Innovation is simply the introduction of something new into the marketplace (Stopper, 2002);*
 3. *“...innovation is about putting ideas to work. It is a process by which firms, industry and governments add value through successful exploitation of a new idea for the benefit of a part or whole of business, industry or the nation. It spans a range of ideas-based improvement processes, including technological change, and improvements in organisational, financial and commercial activities.” (DISR, 1999: Shaping Australia’s Future: Innovation - Framework Paper);*
 4. *Innovation is a locally driven process, succeeding where organizational conditions foster the transformation of knowledge into products, processes, systems, and services. (Malecki, 1997; Dikutip dari Jelinek dan Hurt, 2001);*
 5. Inovasi adalah ciptaan-ciptaan baru (dalam bentuk materi ataupun intangible) yang memiliki nilai ekonomi yang berarti (signifikan), yang umumnya dilakukan oleh

- perusahaan atau kadang-kadang oleh para individu (Edquist, 2001, 1999);
6. Inovasi adalah aplikasi komersial yang pertama kali dari suatu produk atau proses yang baru (lihat misalnya Clark dan Guy, 1997);
 7. Inovasi merupakan suatu proses kreatif dan interaktif yang melibatkan kelembagaan pasar dan non-pasar (OECD, 1999);
 8. Inovasi adalah transformasi pengetahuan kepada produk, proses dan jasa baru; tindakan menggunakan sesuatu yang baru (Rosenfeld, 2002);
 9. Inovasi merupakan eksploitasi yang berhasil dari suatu gagasan baru (the successful exploitation of a new idea; Mitra, 2001 dan the British Council, 2000), atau dengan kata lain merupakan mobilisasi pengetahuan, keterampilan teknologis dan pengalaman untuk menciptakan produk, proses dan jasa baru;
 10. Inovasi adalah kegiatan penelitian, pengembangan, dan/atau perekayasaan yang bertujuan mengembangkan penerapan praktis nilai dan konteks ilmu pengetahuan yang baru, atau cara baru untuk menerapkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang telah ada ke dalam produk atau proses produksi (UU No. 18 tahun 2002).

Dari beberapa definisi inovasi tersebut diatas, maka inovasi dalam pelayanan publik bisa diartikan sebagai pembaharuan / kreativitas / ciptaan baru dalam pelayanan publik. Berikut, adalah beberapa inovasi di bidang layanan public dalam bentuk manajemen pelayanan yang berorientasi perbaikan kualitas layanan yang memuaskan pengguna layanan / masyarakat.

Berikut, adalah berbagai inovasi pelayanan publik yang diadopsi dari negara-negara maju, namun bisa diaplikasikan di Indonesia dalam upaya perbaikan kualitas pelayanan publik. Meskipun penerapannya memerlukan adaptasi dan berbagai kombinasi :

A. Reinventing Governance (Mewirausahakan Birokrasi)

Sebelum membahas lebih dalam topik reinventing government, terlebih dahulu kita meninjau pengertian dari reinventing. Menurut David Osborne dan Peter Plastrik dalam bukunya Memangkas Birokrasi, Reinventing Government adalah “transformasi system dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektifitas, efesiensi, dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi. Transformasi ini dicapai dengan mengubah tujuan, system insentif, pertanggungjawaban, struktur kekuasaan dan budaya system dan organisasi pemerintahan”. Pembaharuan adalah dengan penggantian system yang birokratis menjadi system yang bersifat wirausaha. Pembaharuan dengan kata

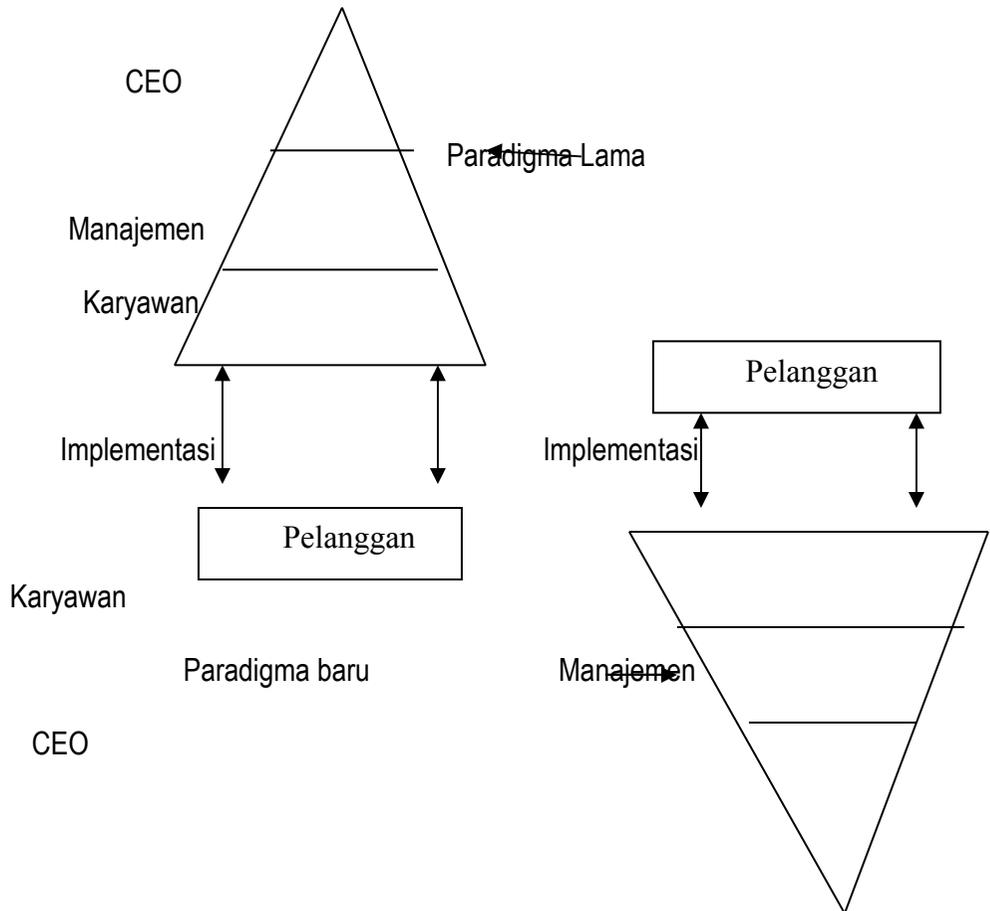
lain membuat pemerintah siap untuk menghadapi tantangan-tantangan dalam hal pelayanan terhadap masyarakat, menciptakan organisasi-organisasi yang mampu memperbaiki efektifitas dan efisiensi pada saat sekarang dan di masa yang akan datang.

Dalam rangka mewujudkan konsep *reinventing government*, sebelumnya kita mencoba untuk mengetahui bagaimana proses perubahan yang terjadi pada negara-negara maju seperti: Australia, Selandia baru, Amerika serikat, Kanada, Inggris dsb yang berhasil melakukan reformasi birokrasi. Di Inggris pembaharuan mulai dilakukan pada awal tahun 1980 pada saat Margareth Thatcher menjabat sebagai Perdana Menteri Inggris. Pada masa awal pemerintahannya, ia mengumumkan penyetopan rekrutmen pegawai dan pemotongan tiga persen dalam tubuh pamong praja, dan beberapa bulan kemudian menetapkan pemotongan lagi sebesar lima persen.

Disamping itu Thatcher juga meminta Darek Rayner yang pada saat itu menjabat sebagai pimpinan perusahaan ritel terkenal, Marks & Spencer untuk memimpin perang melawan pemborosan dan inefisiensi. Thatcher juga melakukan perubahan pada serikat pegawai sektor pemerintah, mendorong reformasi dengan melarang kerja piket tambahan. Tapi senjata besar Thatcher adalah privatisasi, yang mana dalam 11 tahun masa kepemimpinannya, pemerintah menjual lebih dari 40 BUMN utama dan banyak perusahaan kecil yang pada akhir

tahun 1987 penjualan ini menghasilkan 5 milyar Poundsterling pertahunnya.

Peningkatan pelayanan kepada masyarakat seperti yang terdapat dalam agenda Reinventing Government adalah pengembangan organisasi yang bermuara pada terwujudnya *a smaller, better, faster, and cheaper government*. Reinventing Government bertumpu pada prinsip *customer driven government* (pemerintah yang berorientasi pada pelanggan). Hal ini merupakan perbaikan dari mental birokrat yang lebih suka dilayani menjadi berorientasi sebagai pelayan bagi customer. Perubahan hubungan antara warga Negara (*customer*) dan birokrat bisa dilihat dalam gambar berikut



Sumber : Osborn & Ted Gaebler (1993)

Seluruh bentuk peranan pemerintahan yang diharapkan dimasa yang akan datang ini sesuai dengan Prinsip-prinsip dari Reinventing Government berikut ini :

1. Mengarahkan ketimbang mengayuh (*Steering Rather Than Rowing*), berfokus pada pengarahannya, bukan pada produksi pelayanan publik :
 - a. Memisahkan fungsi "mengarahkan" (kebijaksanaan dan regulasi) dari fungsi "mengayuh" (pemberian layanan dan compliance).
 - b. Peranan pemerintah lebih sebagai fasilitator dari pada langsung melakukan semua kegiatan operasional
 - c. Metode-metode yang digunakan antara lain : privatisasi, lisensi, konsesi, kerjasama operasional, kontrak, voucher, insentif pajak, dll. Pemerintah harus menyediakan (*providing*) beragam pelayanan publik, tetapi tidak harus terlibat secara langsung dengan proses produksinya (*producing*). Pemerintah memfokuskan pada pemberian arahan, sedangkan produksi pelayanan publik diserahkan kepada swasta atau pihak ketiga. Produksi pelayanan publik oleh Pemerintah harus dijadikan sebagai perkecualian, bukan suatu keharusan. Pemerintah hanya memproduksi pelayanan publik yang belum dapat dilakukan pihak non publik.

2. Pemerintah adalah milik masyarakat, memberdayakan ketimbang melayani (*Empowering rather than Serving*) :

- a. Mendorong mekanisme control atas pelayanan lepas dari birokrasi dan diserahkan kepada masyarakat
 - b. Masyarakat dapat membangkitkan komitmen mereka yang lebih kuat, perhatian lebih baik dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah
 - c. Mengurangi ketergantungan masyarakat kepada pemerintah. Dengan adanya prinsip ini, Pemerintah sebaiknya memberi wewenang kepada masyarakat, sehingga menjadi masyarakat yang mampu menolong dirinya sendiri (community self-help).
3. Pemerintah yang kompetitif, menyuntikkan persaingan dalam pemberian pelayanan (*Injecting Competition into service Delivery*) :
- a. Pemberian jasa/layanan harus bersaing dalam usaha berdasarkan kinerja dan harga
 - b. Persaingan adalah kekuatan yang fundamental yang tidak memberikan pilihan lain yang harus dilakukan oleh organisasi public
 - c. Pelayanan public yang dilaksanakan oleh Pemerintah tidak bersifat monopoli tetapi harus bersaing
 - d. Masyarakat dapat memilih pelayanan yang disukainya. Oleh sebab itu pelayanan sebaiknya mempunyai alternative. Kompetisi merupakan satu-satunya cara untuk menghemat

biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan. Dengan kompetisi, banyak pelayanan publik yang dapat ditingkatkan kualitasnya tanpa harus memperbesar biaya.

4. Pemerintah Digerakkan oleh Misi, mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan (*Transforming Rule-Driven Organizations*) menjadi digerakkan oleh misi (*mission-driven*) yaitu :
 - a. Secara internal, dapat dimulai dengan mengeliminasi peraturan internal dan secara radikal menyederhanakan system administrasi.
 - b. Perlu ditinjau kembali visi tentang apa yang harus dilakukan oleh pemerintah
 - c. Misi pemerintah harus jelas dan peraturan perundangan tidak boleh bertentangan dengan misi tersebut. Apa yang dapat dan tidak dapat dilakukan oleh Pemerintah diatur dalam mandatnya. Tujuan Pemerintah bukan mandatnya, tetapi misinya. Contoh: Cara penyusunan APBD. APBD memang harus disusun berdasarkan suatu prosedur yang benar dan baku, tetapi pemenuhan prosedur bukanlah tujuan. Tujuan APBD adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

5. Pemerintah yang berorientasi hasil yaitu dengan membiayai hasil bukan masukan (*Funding outcomes, Not input*) :
 - a. Berusaha mengubah bentuk penghargaan dan insentif: membiayai hasil dan bukan masukan
 - b. Mengembangkan standar kerja, yang mengukur seberapa baik mampu memecahkan masalah
 - c. Semakin baik kinerja, semakin banyak dana yang dialokasikan untuk mengganti dana yang dikeluarkan unit kerja.

6. Pemerintah berorientasi pada pelanggan yaitu dengan memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi (*Meeting the Needs of Customer, not be Bureaucracy*):
 - a. Mengidentifikasi pelanggan yang sesungguhnya
 - b. Pelayanan masyarakat harus berdasarkan pada kebutuhan riil, dalam arti apa yang diminta masyarakat
 - c. Instansi pemerintah harus responsif terhadap perubahan kebutuhan dan selera konsumen
 - d. Perlu dilakukan penelitian untuk mendengarkan pelanggan mereka, •Perlu penetapan standar pelayanan kepada pelanggan
 - e. Pemerintah perlu meredesain organisasi mereka untuk memberikan nilai maksimum kepada para pelanggannya.

- f. Menciptakan dual accountability (masyarakat dan bisnis, serta DPRD dan pejabat).
7. Pemerintah wirausaha, yang lebih menghasilkan ketimbang membelanjakan (*Earning Rather than Spending*) :
 - a. Pemerintah wirausaha memfokuskan energinya bukan hanya membelanjakan uang (melakukan pengeluaran uang) melainkan memperolehnya
 - b. Dapat diperoleh dari biaya yang dibayarkan pengguna dan biaya dampaknya (impact fees); pendapatan atas investasinya dan dapat menggunakan insentif seperti dana usaha (swadana)
 - c. Partisipasi pihak swasta perlu ditingkatkan sehingga dapat meringankan beban pemerintah.
 8. Pemerintah antisipatif (*anticipatory government*) yaitu mencegah ketimbang mengobati (*Prevention Rather than Cure*) :
 - a. Bersikap proaktif
 - b. Menggunakan perencanaan strategis untuk menciptakan visi daerah.
 - c. Visi membantu meraih peluang tidak terduga, menghadapi krisis tidak terduga, tanpa menunggu perintah.

9. Pemerintah desentralisasi (decentralized government), yaitu dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja (*From Hierarchy to Participation and Teamwork*):
- a. Menurunkan wewenang melalui organisasi, dengan mendorong mereka yang berurusan langsung dengan pelanggan untuk lebih banyak membuat keputusan (Pengambilan keputusan bergeser kepada masyarakat, asosiasi, pelanggan, LSM).
 - b. Tujuannya adalah untuk memudahkan partisipasi masyarakat, serta terciptanya suasana kerja Tim
 - c. Pejabat yang langsung berhubungan dengan masyarakat (from-line workers) harus diberi kewenangan yang sesuai. Karena dengan kewenangan yang diberikan akan memungkinkan terjadinya koordinasi “*cross functional*” antar semua instansi yang terkait.
10. Pemerintah berorientasi pada mekanisme pasar (*market oriented government*) yaitu dengan mendorong perubahan melalui pasar (*Leveraging change through the Market*), mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (*sistem insentif*) dan bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan). Ada dua cara alokasi sumberdaya, yaitu mekanisme pasar dan mekanisme administratif. Mekanisme pasar terbukti yang terbaik di dalam mengalokasi sumberdaya. Pemerintah

wirusaha menggunakan mekanisme pasar, tidak memerintah dan mengawasi, tetapi mengembangkan dan menggunakan sistem insentif agar tidak merugikan masyarakat. Hal ini dianggap lebih baik karena dengan merestrukturisasi pasar dapat digunakan untuk memecahkan masalah daripada menggunakan mekanisme administrasi seperti pemberian layanan atau regulasi, komando dan kontrol. Oleh karenanya, dalam pemerintahan yang wirusaha tidak semua pelayanan public harus dilakukan oleh pemerintah sendiri. Selain itu, kebijaksanaan publik harus dapat memanfaatkan mekanisme pasar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Lebih jauh semua hal ini akan memberikan ruang pihak swasta untuk berpartisipasi.

Reinventing Government di Indonesia.

Birokrasi memainkan peranan utama dalam proses pembangunan dan semakin kuat menunjukkan kecenderungan yang kurang baik yaitu :

1. Sulit ditembus
2. Sentralistis
3. Top down
4. Hierarki sangat panjang Birokrasi justru menyebabkan kelambanan, terlalu bertele-tele dan mematikan kreativitas.

Birokrasi dianggap mengganggu mekanisme pasar, karena menciptakan distorsi ekonomi dan pada akhirnya menyebabkan inefisiensi organisasi. Era turbulence and uncertainty, teknologi informasi yang canggih, demanding community, dan persaingan ketat, menjadikan birokrasi tidak dapat bekerja dengan baik. Era globalisasi dan knowledge based economy, birokrasi perlu melakukan perubahan menuju profesionalisme birokrasi dan menekankan efisiensi.

Di Indonesia upaya deregulasi dan debirokratisasi sudah mulai dilakukan sejak tahun 1983, namun baru menyentuh sektor riil dan moneter, sementara debirokratisasi belum menyentuh sisi kelembagaan. Praktik manajemen dan administrasi publik di Indonesia masih ditandai dengan public service buruk, ekonomi sangat birokratis, kebocoran anggaran, dan budaya KKN. Re-thinking the government merupakan upaya untuk menjadikan pemerintah lebih bertorientasi pada strategic thinking, strategic vision, and strategic management. Salah satu bentuk New Public Management adalah model pemerintahan Osborne and Gaebler (1992) yang tertuang di dalam konsep "*Reinventing Government*" tersebut.

Sementara itu, tantangan yang timbul dari prinsip *Reinventing* (Tri Widodo Utomo) antara lain:

1. Bagaimana mengimplementasikan konsep tersebut tanpa menimbulkan friksi yang justru akan menghambat efisiensi dan

efektivitas birokrasi. Sebab prinsip *reinventing government* sesungguhnya baru mengena pada dimensi normatif, tetapi belum teruji secara empiris.

2. Bagaimana menemukan strategi praktis untuk mengadopsi prinsip *reinventing government* ke dalam system dan mekanisme pemerintah, baik pusat maupun daerah.
3. Sunarno, mengemukakan bahwa penataan Kelembagaan pemerintah melalui *Reinventing* (Sunarno, Perkuliahan Umum, 5 Maret 2008) antara lain :
 - a. Reorientasi ; Meredefenisikan visi, misi, peran, strategi, implementasi, dan evaluasi kelembagaan pemerintah.
 - b. Restrukturisasi ; Menata ulang kelembagaan pemerintah, membangun organisasi sesuai kebutuhan dan tuntutan publik.
 - c. Aliansi ; Mensinergikan seluruh aktor, yaitu pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dalam tim yang solid.
 - d. Sementara itu Sunarno menyatakan bahwa faktor sukses dalam reformasi birokrasi antara lain :
 - e. Komitmen pimpinan ; Ini merupakan faktor yang sangat penting dalam melakukan reformasi birokrasi, mengingat masih kentalnya budaya

peternalistik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

- f. Kemauan diri sendiri ; Kemauan dari penyelenggara pemerintahan (birokrasi) untuk mereformasi diri sendiri.
- g. Kesempatan ; Adanya persamaan persepsi dan pandangan terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi terutama dari birokrat sendiri, sehingga tidak terjadi perbedaan pendapat yang dapat menghambat jalannya reformasi birokrasi.
- h. Konsistensi ; Harus dilaksanakan secara berkelanjutan dan konsisten, yang memerlukan ketaatan perencanaan dan pelaksanaan.

B. Citizens' Charter

Wujud konkrit dari paradigma *New Public Service* adalah *Citizen's Charter*. Istilah *Citizen's Charter* diambil dari istilah yang berkembang di Barat, di Indonesia padanan kata yang dipandang mempunyai makna yang sama adalah "Kontrak Pelayanan". Dalam konteks pelayanan publik, *Citizen's Charter* adalah suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Artinya, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama

dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Berbeda dengan praktik penyelenggaraan pelayanan publik yang terjadi sekarang ini, yang menempatkan kepentingan pemerintah dan penyedia layanan sebagai acuan utama dari praktik penyelenggaraan pelayanan, *Citizens' Charter* menempatkan kepentingan pengguna layanan sebagai unsur yang paling penting.

Dengan demikian, aspek keterbukaan dalam penyelenggaraan pelayanan publik menjadi semakin penting untuk diperhatikan. Hal itu menuntut adanya perubahan sikap dan orientasi birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan public. Proses transformasi penyelenggaraan pelayanan publik yang mengedepankan kultur *service* merupakan kebutuhan dan tuntutan di masa sekarang dan akan datang. Birokrasi pemerintah harus mengubah citra dirinya sebagai penguasa dan mengembalikannya pada hakekatnya sebagai pelayan masyarakat. Di dalam kultur tersebut, birokrasi pemerintah harus menempatkan masyarakat sebagai subyek pelayanan, bukan sebagai obyek yang pasif. Masyarakat harus dipandang sebagai konsumen yang mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan yang transparan, efisien, ada jaminan kepastian, dan adil. Dengan kata lain birokrasi pemerintah harus bersikap professional dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Untuk mencapai maksud tersebut, *Citizens' Charter* mendorong penyedia layanan untuk bersama dengan pengguna layanan dan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) lainnya untuk menyepakati jenis prosedur, waktu, biaya, serta cara pelayanan. Pengguna layanan / masyarakat diberi kesempatan untuk menentukan bentuk / jenis pelayanan yang diinginkan. Kesepakatan tersebut harus mempertimbangkan keseimbangan hak dan kewajiban antara penyedia layanan, pengguna layanan, serta *stakeholders*. Kesepakatan ini nantinya akan menjadi dasar praktek penyelenggaraan pelayanan publik.

Sejauh ini, masyarakat belum banyak dilibatkan dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik secara umum. Proses penentuan penyelenggaraan pelayanan publik masih berlaku sepihak. Mengenai besar kecilnya biaya yang harus dibayar, lamanya waktu pengurusan, dan prosedur persyaratan lainnya masih menjadi hak prerogatif *provider*. Sebenarnya, keterlibatan masyarakat dalam menentukan standar pelayanan akan memberikan dampak positif bagi terbangunnya kesadaran masyarakat untuk mematuhi peraturan tersebut, sekaligus memberikan peluang kepada masyarakat untuk memberikan kontrol terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.

Cara pandang birokrasi pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik tidak boleh menganggap masyarakat hanya sebagai

customer. Dalam konteks demokratisasi pelayanan public, perlu adanya perubahan cara pandang tersebut²³. Masyarakat hendaknya dipandang dalam kerangka *citizenship*. Dalam system ini masyarakat tidak hanya dipandang sebagai pengguna jasa, tetapi juga mempunyai peran strategis sebagai penentu keberlangsungan penyelenggaraan pelayanan publik. Masyarakat harus dilibatkan sebagai bagian dari *stakeholders* yang mempunyai peran strategis dalam proses penyelenggaraan praktik pelayanan publik. Inilah aspek lain yang selama ini belum terselenggara dalam pelayanan publik kita. Adanya kesepakatan antara pengguna jasa dan provider akan memberikan kepastian mengenai prosedur, waktu, biaya pelayanan. Dengan demikian, isi dari kesepakatan tersebut dapat dijadikan sebagai kekuatan hukum oleh pengguna jasa untuk melakukan gugatan hukum terhadap penyedia layanan bila terjadi praktik-praktik penyimpangan dalam pemberian layanan.

Mengapa *Citizens' Charter* Diperlukan?

Citizens' Charter diperlukan dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik karena :

- a. Untuk memberikan kepastian pelayanan yang meliputi waktu, biaya, prosedur, dan cara pelayanan;

²³ Muhammad Nuh, dalam *Dinamika Kependudukan dan Kebijakan*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2004, halaman 241

- b. Untuk memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan, dan *stakeholders* lainnya dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan;
- c. Untuk mempermudah pengguna layanan, warga, dan *stakeholders* lainnya mengontrol praktik penyelenggaraan pelayanan publik.
- d. Untuk mempermudah manajemen pelayanan memperbaiki kinerja penyelenggaraan pelayanan;
- e. Untuk membantu manajemen pelayanan mengidentifikasi kebutuhan, harapan, dan aspirasi pengguna layanan dan *stakeholders* lainnya.

Unsur-Unsur Penting dalam *Citizens' Charter*

Unsur-unsur dasar dalam *Citizens' Charter* mencakup beberapa hal berikut :

1. *Visi dan Misi pelayanan* ; visi pelayanan adalah kesepakatan antara penyedia layanan, pengguna layanan, dan *stakeholders* lainnya tentang praktik dan kinerja pelayanan yang ingin diwujudkan.
2. *Standar Pelayanan* ; standar pelayanan adalah ukuran yang disepakati oleh penyedia layanan, pengguna layanan, dan *stakeholders* lainnya mengenai berbagai aspek

pelayanan, misalnya waktu, biaya, cara, dan prosedur pelayanan. Standar pelayanan itu meliputi :

- a. Sikap penyedia layanan terhadap pengguna layanan dalam praktik pemberian pelayanan, misalnya menyapa dengan ramah dan bersikap sopan.
- b. Persyaratan pelayanan dan hak-hak yang dimiliki oleh pengguna layanan harus dipenuhi.
- c. Biaya pelayanan yang harus dibayarkan oleh pengguna layanan untuk memperoleh pelayanan.
- d. Waktu pelayanan yang diperlukan untuk memperoleh pelayanan.
- e. Mekanisme untuk menyampaikan keluhan atas ketidakpuasan terhadap praktik penyelenggaraan pelayanan.
- f. Tersedianya informasi pelayanan yang dapat diakses oleh pengguna layanan dan *stakeholders* lainnya berupa alur pelayanan, unit atau bagian pengaduan masyarakat, dan survei pengguna layanan.

Berbicara pelayanan publik yang dilakukan oleh administrator di Indonesia masih jauh dari harapan yang ideal. Rendahnya pelayanan publik di Indonesia sudah lama menjadi *image* buruk di

masyarakat. Pendekatan *Citizen's Charter* menawarkan banyak harapan pada terjadinya reorientasi pelayanan publik. Birokrasi tidak lagi menjadi pihak yang selalu berkuasa, yang selalu dominan dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik. Birokrasi dituntut mampu bekerjasama dengan masyarakat dan *stakeholder* lainnya dalam menentukan sistem pelayanan publik, sehingga tidak ada lagi tuntutan ketidakpuasan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Citizen's Charter adalah wujud konkret dari pelayanan publik baru yang titik fokusnya adalah citizen atau warga negara, dengan ide dasar *good governance*, *democratic citizenship*, model komunitas, masyarakat sipil, dan organisasi kemanusiaan. Pada paradigma ini konsepsi dari kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang nilai yang diakui bersama. Pelembagaan *Citizen's Charter* perlu dikembangkan agar masyarakat mengerti *rule of the game* baru dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Banyak manfaat yang bisa dirasakan baik oleh birokrasi, warga Negara sebagai pengguna layanan maupun *stakeholders* lainnya apabila *Citizen's Charter* diterapkan. Bagi warga masyarakat sebagai pengguna layanan, manfaat dari *Citizen's Charter* ini adalah :

1. Memberikan jaminan bahwa pelayanan publik akan menjadi lebih responsive, transparan, dan akuntabel.
2. Memberikan kemudahan untuk mengakses informasi pelayanan dan melakukan control terhadap penyelenggaraan pelayanan.

3. Menghargai martabat dan kedudukan pengguna layanan sebagai warga Negara yang berdaulat.

Bagi birokrasi sebagai penyedia layanan adalah :

- (1) Memudahkan dalam melakukan evaluasi terhadap kinerja pelayanan.
- (2) Membantu memahami aspirasi dan kebutuhan warga, serta stakeholders mengenai penyelenggaraan pelayanan publik.
- (3) Meningkatkan kesadaran masyarakat bahwa pelayanan publik bukan hanya tanggungjawab pemerintah, tetapi menjadi tanggungjawab semua.

C. Total Quality Management (TQM)

Total Quality Management (TQM), atau Management Mutu Menyeluruh, adalah suatu konsep manajemen yang telah dikembangkan sejak lima puluh tahun lalu yang diambil dari berbagai praktek manajemen, usaha peningkatan produktivitas serta peningkatan kualitas barang dan pelayanan. Di masa lampau, literatur manajemen berfokus pada kontrol kelembagaan, termasuk perencanaan, perekrutan staf, pemberian arahan, penugasan, strukturisasi dan penyusunan anggaran. Tabel 3 berikut ini menunjukkan bahwa konsep manajemen ini membuka jalan menuju paradigma berpikir baru yang memberi penekanan pada kepuasan pelanggan dan pelayanan bermutu. Faktor-faktor yang menyebabkan

lahirnya "perubahan paradigma" adalah menajamnya persaingan, ketidak-puasan pelanggan terhadap mutu pelayanan dan produk, pemotongan anggaran serta krisis ekonomi. Konsep TQM berasal dari model perusahaan dan industri, sama seperti konsep manajemen yang lahir sebelumnya²⁴.

Tabel 6 :
Perubahan Paradigma Konsep Manajemen

No	Dari	Menjadi
1	Jika tidak rusak, jangan diperbaiki	Pengembangan berkesinambungan
2	Mutu tidak penting	Pengawasan terhadap mutu
3	Pembangunan	Inovasi
4	Struktur organisasi yang kaku	Struktur organisasi fleksibel
5	Birokrasi organisasi berlapis-lapis	Lapisan organisasi hanya sedikit
6	Persaingan	Kerjasama
7	Kinerja individu	Kinerja tim
8	Semua orang terspesialisasi dan dikendalikan	Semua orang menambah nilai, fleksibel dan terberdayakan

²⁴<http://id.shvoong.com/business-management/management/1754359-koleksi-masalah-pimpinan-organisasi-publik/>

9	Pendidikan untuk manajemen	Pendidikan dan pelatihan untuk semua orang

Namun demikian, bukan hanya sektor swasta yang tanggap terhadap cepatnya laju perubahan kondisi perekonomian. Pemerintah juga terus menerus dituntut untuk memperbaiki pelayanan dalam rangka menanggulangi terbatasnya anggaran dan ketidakpuasan publik yang terus berkembang terhadap mutu pengadaan pelayanan. Ide-ide dan program-program perbaikan pelayanan seperti mengadakan persaingan diantara penyedia pelayanan, kepuasan pelanggan dan klien sebagai pelanggan yang telah lama dikembangkan di sektor swasta, kini mempengaruhi cara penyediaan pelayanan di sektor publik. Osborne D. dan T. Gaebler (1992) merefleksikan hal ini dalam buku *Reinventing Government*, dimana pengarang mengidentifikasi 12 karakteristik organisasi sektor publik, yaitu:

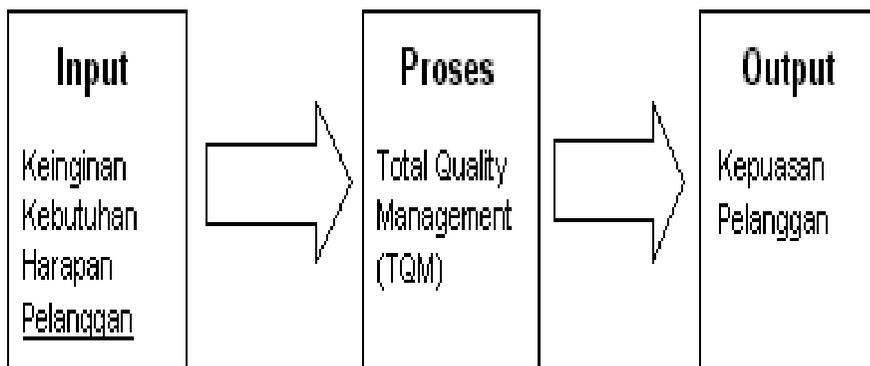
- a. Mengadakan persaingan diantara penyedia pelayanan
- b. Memberdayakan warga masyarakat dengan menghilangkan kekangan terhadap masyarakat

- c. Mengukur kinerja
- d. Berfokus bukan pada input tetapi pada proses-proses yang menghasilkan *outcome*
- e. Dituntun oleh tujuan mereka (visi) - bukan oleh aturan dan undang-undang;
- f. Meredefinisi klien sebagai pelanggan;
- g. Memberi pilihan kepada warga masyarakat / pelanggan
- h. Mencegah masalah sebelum terjadi ketimbang menanggulangi masalah yang timbul
- i. Mendesentralisasi kewenangan dan melaksanakan manajemen partisipatif
- j. Mendayagunakan sumber daya untuk menghasilkan uang, dan tidak sekadar menghambur-hamburkannya saja

TQM adalah pendekatan berorientasi pelanggan yang memperkenalkan perubahan manajemen yang sistematis dan perbaikan terus menerus terhadap proses, produk dan pelayanan suatu organisasi. Pelanggan adalah tujuan akhir dari semua kegiatan organisasi, oleh karena itu perubahan manajemen yang diterapkan adalah manajemen yang berorientasi pada kepuasan pelanggan.

Seperti digambarkan pada diagram di bawah ini, proses TQM bermula dari pelanggan dan berakhir pada pelanggan pula. Proses TQM memiliki input yang spesifik (keinginan, kebutuhan dan harapan pelanggan), mentransformasi (memproses) input dalam organisasi untuk memproduksi barang atau jasa yang, pada gilirannya, memberikan kepuasan kepada pelanggan (*output*).

Gambar 2 : Diagram Proses TQM



TQM Pada Sektor Publik

Meskipun kehandalan TQM dalam meningkatkan pelayanan pada sektor swasta sudah tidak diragukan lagi, namun penerapannya pada sektor publik masih kerap dipertanyakan. Sebagian besar

organisasi berorientasi profit memiliki misi yang jelas, mengalami persaingan dan mempunyai akuntabilitas di mata pelanggannya. Sebaliknya, organisasi pemerintah sering mempunyai banyak misi dan budaya kerja yang berlangsung sangat birokratis, kurang akuntabel dan tidak menghadapi persaingan langsung. Perbedaan-perbedaan ini akan berdampak pada cara melakukan perubahan pada sektor publik.

Dalam beberapa tahun terakhir, TQM telah diperkenalkan kepada sektor publik di berbagai negara di dunia. Di Inggris, misalnya, relevansi TQM terhadap sektor swasta dipandang sama relevannya dengan sektor publik. Hal ini disebabkan oleh karena beberapa alasan yang sama: ketidak-puasan pelanggan terhadap pelayanan, pemotongan anggaran dan krisis ekonomi. Kotak 1 menggambarkan dua situasi dimana TQM telah berhasil diterapkan di sektor publik. Pelaksanaan TQM di sektor swasta akan bervariasi sesuai organisasinya masing-masing, begitu pula di sektor publik, penerapannya juga akan berlangsung dalam bentuk berbeda-beda tergantung konteksnya.

Di Indonesia, TQM pertama kali diperkenalkan pada tahun 1980-an dan sekarang cukup populer di sektor swasta khususnya dengan adanya program ISO 9000. Banyak perusahaan terkemuka dan perusahaan milik negara telah mengadopsi TQM sebagai bagian dari strategi mereka untuk kompetitif baik di tingkat nasional maupun internasional. Tetapi TQM kurang begitu dikenal di sektor publik.

Namun kini keadaan sudah berubah, faktor-faktor yang mendorong sektor swasta untuk beradaptasi dengan konsep ini, juga memiliki dampak terhadap cara pemerintah menyediakan pelayanan.

Indonesia kini berada dalam periode transisi, dari gaya pemerintahan otoriter yang sangat sentralistik menuju ke gaya pemerintahan *bottom-up* yang desentralistik, dimana pemerintah daerah berada dalam proses menerima otonomi daerah. Masa transisi ini berlangsung dalam masa krisis ekonomi dan restrukturisasi yang memaksa pemerintah untuk mengeksplorasi model-model pengadaan pelayanan alternatif. Sebenarnya, UU No. 22 1999 (mencakup pemerintahan daerah) memiliki potensi untuk mentransformasi cara pemberian pelayanan oleh pemerintah secara dramatis. UU ini bertujuan untuk memberdayakan pemerintah daerah, menguatkan masyarakat lokal dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dalam konteks inilah terdapat peluang yang berharga untuk memperkenalkan dan melaksanakan TQM.

Namun demikian, penerapan TQM adalah suatu proses jangka panjang dan berlangsung terus menerus, karena budaya suatu organisasi sangatlah sulit untuk dirubah. Faktor-faktor yang membentuk budaya organisasi seperti struktur kekuasaan, sistem administrasi, proses kerja, kepemimpinan, predisposisi pegawai dan praktek-praktek manajemen berpotensi untuk menjadi penghambat perubahan. Terkadang kekuasaan paling penting di sektor publik tidak

ditemukan dalam organisasi, tetapi lebih sering terdapat pada sistem yang lebih besar. Sebagai contoh, sistem pendidikan, personalia, peraturan dan anggaran berada di luar kekuasaan organisasi sektor publik.

Selain hambatan-hambatan yang berada di luar ruang lingkup sebuah organisasi, terdapat kendala lain yang khas di setiap organisasi, seperti kurangnya akuntabilitas terhadap pelanggan, tidak jelasnya visi dan misi, penolakan terhadap perubahan dan lemahnya komitmen di kalangan manajer senior untuk menerapkan TQM. Potensi keberhasilan TQM sudah nampak dan dampaknya pun bisa diperlihatkan, sekarang yang dibutuhkan adalah keputusan untuk melaksanakan TQM. Hal ini mestinya menjadi bagian dari suatu strategi untuk meningkatkan komitmen lembaga- lembaga publik untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Tujuan TQM

Tujuan utama TQM adalah untuk mereorientasi sistem manajemen, perilaku staf, fokus organisasi dan proses-proses pengadaan pelayanan sehingga lembaga penyedia pelayanan bisa memproduksi lebih baik, pelayanan yang lebih efektif yang memenuhi kebutuhan, keinginan dan keperluan pelanggan.

Prinsip-Prinsip TQM

Prinsip-prinsip yang mempedomani TQM mencakup promosi *lingkungan yang berfokus pada mutu*, pengenalan *kepuasan pelanggan* sebagai indikator kunci pelayanan bermutu dan *perubahan sistem, perilaku dan proses* dalam rangka menjalankan *perbaikan selangkah demi selangkah dan terus menerus* terhadap barang dan pelayanan yang disediakan oleh sebuah organisasi. Lingkungan yang berfokus pada mutu adalah sebuah organisasi dimana pengadaan pelayanan yang disesuaikan dengan kebutuhan dan keperluan pelanggan dan dengan biaya terjangkau menjadi konsensus di kalangan anggota organisasi tersebut. Inti pendekatan semacam ini adalah tingkat kepuasan pelanggan terhadap pelayanan, yang dengan sendirinya menunjukkan efektifitas pelayanan.

Kunci untuk mengatasi tantangan tersebut di atas adalah mempromosikan perubahan pada sistem manajemen dan perilaku organisasi penyedia pelayanan. Hal ini mencakup *membangun komitmen untuk perubahan*, mempromosikan *partisipasi semua pihak terkait dan memberdayakan tim kerja*. Komitmen untuk merubah pendekatan organisasi dalam hal pengadaan pelayanan bermula dari tingkat manajer senior, tetapi perubahan itu sendiri dimanifestasikan oleh seluruh staf pada semua lapisan. TQM akan lebih sukses pada sebuah organisasi dimana pimpinan berperan sebagai pendukung dan pembuka jalan, tidak paternalistik serta membatasi.

Agar TQM berhasil, maka baik klien maupun tim kerja harus menjadi *mitra aktif* dalam pengembangan pelayanan. Secara khusus, agar pelanggan puas maka staf harus memiliki keahlian yang dibutuhkan dan rasa memiliki terhadap pelayanan. Pegawai pada semua tingkatan harus bisa melatih keeluasaan dalam memenuhi kebutuhan pelanggan, baik di dalam maupun di luar organisasi. Di Indonesia, skop pengambilan keputusan pegawai negeri masih relatif kecil, karena mereka harus menunggu izin dari atasan mereka. Untuk berpindah dari lingkungan yang struktural dan hierarkis menuju ke pemberdayaan pegawai, perlu perubahan perilaku, ilmu dan pengetahuan baru yang cukup substansial. Perubahan-perubahan struktural utama yang diperlukan untuk mendukung proses ini mencakup pengenalan dan penghargaan terhadap kreatifitas serta inovasi, pengenalan perbaikan yang progresif dan berlanjut serta mengadakan pelatihan untuk para staf secara terus menerus.

Manfaat TQM

Dalam jangka panjang, manfaat utama penerapan TQM pada sektor publik adalah perbaikan pelayanan, pengurangan biaya dan kepuasan pelanggan. Perbaikan progresif dalam sistem manajemen dan kualitas pelayanan menghasilkan peningkatan kepuasan pelanggan. Sebagai tambahan, manfaat lain yang bisa dilihat adalah peningkatan keahlian, semangat dan rasa percaya diri di kalangan staf pelayanan publik, perbaikan hubungan antara pemerintah dan

masyarakatnya, peningkatan akuntabilitas dan transparansi pemerintah serta peningkatan produktifitas dan efisiensi pelayanan publik.

Hambatan dan Kendala Dalam Mengadopsi TQM

Berikut, adalah berbagai kendala yang biasanya terjadi manakala suatu organisasi publik mengadopsi TQM yaitu :

- 1. Organisasi Pemerintah Yang Kaku;** Pengalaman global menunjukkan budaya organisasi, baik di sektor swasta maupun sektor publik, sangat sulit untuk dirubah. Faktor-faktor yang membentuk budaya organisasi adalah struktur kekuasaan, sistem administrasi, proses kerja, kepemimpinan, predisposisi pegawai serta praktek-praktek manajemen. Seperti telah dibahas sebelumnya, birokrasi pemerintah Indonesia sangat lambat dalam mentransformasi diri dari struktur top-down menuju sistem bottom-up yang desentralistik. UU desentralisasi dan otonomi daerah memberi kerangka baru mengenai cara penyediaan dan pembiayaan pelayanan pemerintah. Dan meskipun TQM berpotensi untuk menanggulangi hal-hal yang bisa menghambat pengadaan pelayanan yang lebih berorientasi pelanggan dan partisipatif, namun perlu

disadari bahwa perubahan substansial yang ingin dicapai akan memakan waktu lama untuk mewujudkannya.

2. *Disfungsi Sistem Organisasi:* Kerapkali organisasi pemerintah memiliki misi ganda bahkan kadang tumpang tindih. Dan hanya sedikit lembaga pemerintah yang memiliki akuntabilitas di mata masyarakat, jarang sekali ada sanksi bagi lembaga yang memiliki kinerja buruk dan nyaris tidak ada persaingan langsung. Keadaan ini sangat berbeda dengan yang terjadi pada sektor swasta dimana mereka berjalan dengan sistem yang lebih "fungsional", seperti ekonomi pasar, memiliki misi yang lebih jelas, dan akuntabel di mata pelanggan mereka.

3. *Pengambilan Keputusan Yang Tradisional dan Sentralistik:* Meskipun, perlahan-lahan pemerintah mulai menerapkan desentralisasi, namun pemerintah tingkat kabupaten masih tetap ada kecenderungan untuk bertindak dengan gaya top-down. Di Balai Penyuluhan Pertanian, Kabupaten Bojonegara, misalnya, petugas lapangan telah bekerja keras untuk menyediakan pelayanan yang lebih berorientasi pelanggan, melalui kerja sama dengan petani untuk mengidentifikasi prioritas mereka. Usaha ini memicu lahirnya program kredit baru yang sangat berhasil. Program ini telah diadopsi oleh pemerintah daerah, yang kini akan membangun ribuan

kelompok tani dalam periode enam bulan dengan menggunakan teknik partisipatif. Pendekatan semacam ini merupakan penerapan dari prinsip dasar konsultasi dengan pihak terkait dan kepuasan pelanggan, yang sangat esensial dalam TQM. Penolakan sistemik untuk perubahan ini disebabkan oleh praktek perencanaan program yang top-down dan sangat sentralistik. Umumnya, pemerintah tingkat kabupaten bertanggung jawab untuk merespon pelaksanaan program dari tingkat pemerintahan lebih tinggi. Untuk merubah pendekatan mekanistik dalam perencanaan dan pelaksanaan program ini, memakan waktu bertahun-tahun.

4. Struktur Wewenang yang Sangat Hierarkis: Di Indonesia, karakterisasi sektor publik dilakukan secara tradisional berdasarkan stratifikasi status, dimana manajer senior memegang wewenang yang amat besar. Struktur ini harus dirombak secara radikal, jika ingin mengadopsi pendekatan TQM. Di masa lalu, setiap staf telah diberi tugas dan tanggung jawab dan diharapkan menjalankannya dengan dependensi tertentu kepada orang lain. Untuk beralih dari keadaan yang sangat struktural menuju ke lingkungan yang lebih fleksibel dan tidak terlalu hierarkis bisa menjadi bumerang. Tantangan bagi para manajer adalah menciptakan lingkungan dimana tingkat wewenang,

minimal bisa "dilperlebar". Usaha ini berperan penting dalam mempersempit jurang antar berbagai tingkatan.

- 5. Lemahnya Komitmen Para Manager Senior :** Biasanya, tanggapan awal terhadap TQM cukup positif, namun kerap hanya dalam bentuk dukungan verbal semata. Masalah mulai muncul ketika diperlukan dukungan aktif dari para manajer senior untuk menciptakan atmosfer yang kondusif, dimana staf bisa bereksperimen dan mempelajari pendekatan baru tanpa takut disalahkan, atau ketika terjadi tekanan untuk melaksanakan "proyek pesanan " (top-down). Keadaan ini bisa menyempitkan ruang lingkup TQM dan membuatnya tidak bisa berjalan dalam jangka panjang. Dalam studi banding program TQM pada kantor-kantor Dinas diketahui bahwa tipe kepemimpinan sangat instrumental dalam menanggulangi masalah tersebut. Jika manajemen senior hanya memberikan dukungan verbal, maka staf akan merespon prinsip-prinsip TQM hanya di mulut saja. Sebaliknya, jika manajemen senior berpartisipasi aktif dalam proses, maka akan terjadi perubahan kualitatif mengenai kinerja para staf.

D. Balance Scorecard

Balanced Scorecard terdiri dari dua kata ; (1) kartu skor (*scorecard*), dan (2) berimbang (*balance*). Pada tahap awal eksperimennya, *Balance Scorecard* merupakan kartu skor yang digunakan untuk mencatat skor hasil kinerja eksekutif. Melalui kartu skor, skor yang hendak diwujudkan di masa depan dibandingkan dengan hasil kinerja sesungguhnya. Hasil perbandingan ini digunakan untuk melakukan evaluasi atas kinerja eksekutif. Sedangkan kata berimbang dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa kinerja eksekutif diukur secara berimbang dari dua perspektif keuangan dan non keuangan, jangka pendek dan jangka panjang, intern dan ekstern.

Pada awalnya, *Balanced Scorecard* diciptakan untuk mengatasi problem tentang kelemahan system pengukuran kinerja eksekutif, dimana sebelum tahun 1990 an eksekutif di USA hanya diukur berdasarkan pada perspektif keuangan. Dengan demikian focus perhatian para eksekutif lebih dicurahkan untuk mewujudkan kinerja keuangan, sehingga ada kecenderungan para eksekutif untuk mengabaikan aspek non keuangan seperti kepuasan pelanggan (*customer*), produktivitas dan *cost-effectiveness* proses yang digunakan untuk menghasilkan produk dan jasa, serta keberdayaan dan komitmen karyawan dalam menghasilkan produk dan jasa bagi kepuasan customer. Pada tahun 1990, Nolan Norton Institute, bagian

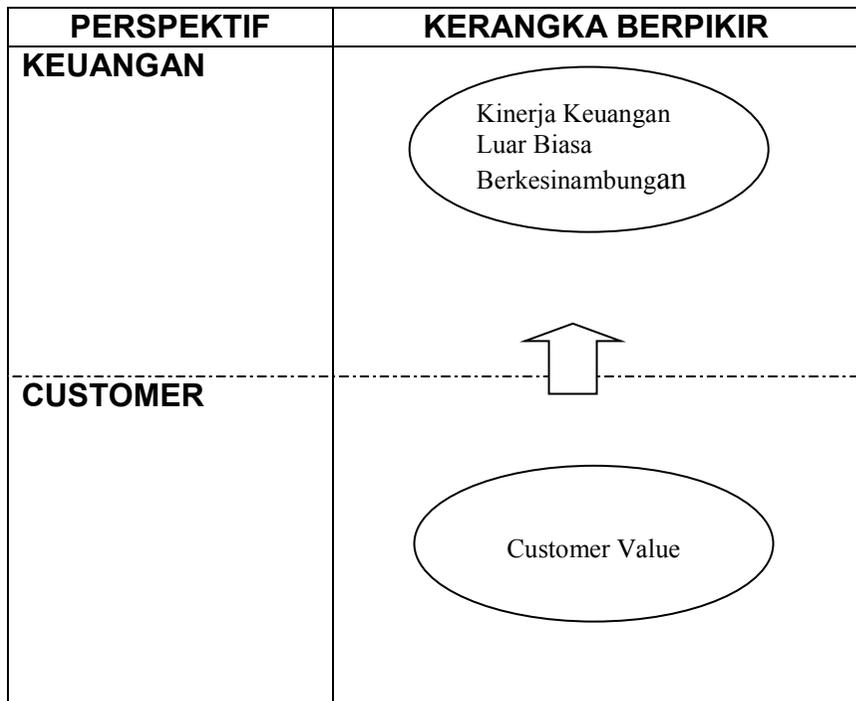
riset kantor akuntan public KPMG di USA yang dipimpin oleh David P.Norton, mensponsori studi tentang "Pengukuran Kinerja dalam organisasi Masa Depan". Ada 12 perusahaan yang waktu itu menjadi obyek studi. Hasil dari studi tersebut menyimpulkan bahwa untuk mengukur kinerja eksekutif di masa depan, diperlukan ukuran komprehensif yang mencakup empat perspektif yaitu keuangan, customer, proses, serta pembelajaran dan pertumbuhan.

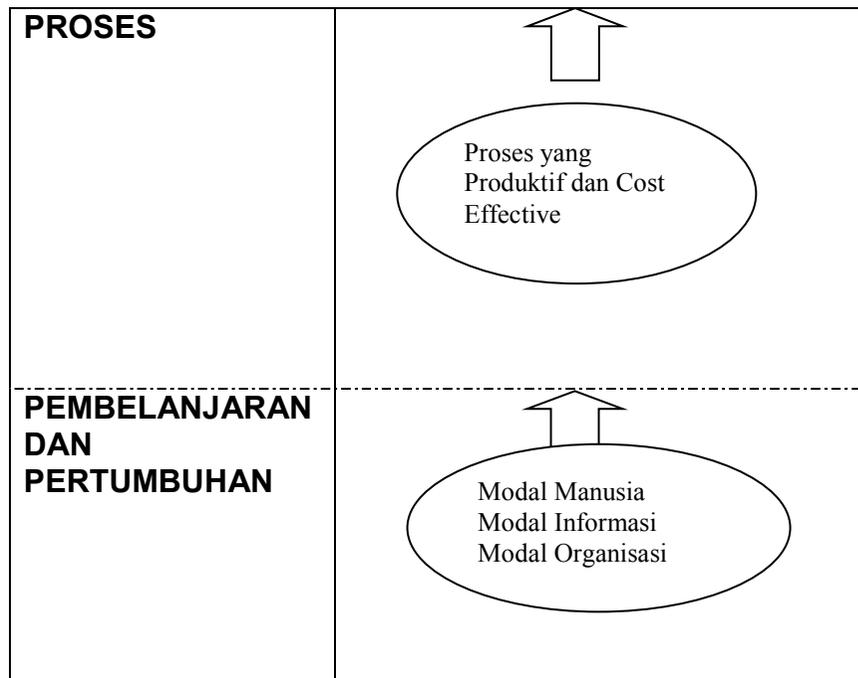
Dalam perkembangan selanjutnya, Balance Scorecard tidak hanya digunakan untuk mengukur kinerja eksekutif saja namun lebih dimanfaatkan sebagai alat yang efektif untuk perencanaan strategic, yaitu sebagai alat untuk menterjemahkan misi, visi, tujuan, nilai dasar dan strategi organisasi ke dalam rencana tindakan (action plan) yang komprehensif, kohern, terukur, dan berimbang. Kekuatan sesungguhnya Balance Scorecard bukan terletak pada kemampuannya sebagai pengukur kinerja eksekutif, namun justru pada kemampuannya sebagai alat perencanaan strategic. Pencipta Balance Scorecard – Robert S Kaplan dan David P Norton – membuat pernyataan tentang kekuatan Balanced Scorecard pada tahun 1995 berikut :

"The real power of the Balanced Scorecard, however, occurs when it is transformed from a measurement system to a management system" (Kekuatan sesungguhnya Balanced Scorecard terjadi pada saat Balanced Scorecard diubah dari suatu system pengukuran kinerja menjadi system manajemen)

Balanced scorecard merupakan sistem manajemen strategis yang menterjemahkan visi dan strategi suatu organisasi kedalam tujuan dan ukuran operasional. Tujuan dan ukuran operasional tersebut kemudian dinyatakan dalam empat perspektif yaitu perspektif finansial, pelanggan (*customers*), proses bisnis internal (*internal business process*), serta pembelajaran dan pertumbuhan (*learning and growth*) (Kaplan dan Norton 1996) yang bisa kita lihat pada gambar berikut ;

Gambar 4 : Perspektif Balanced Scorecard





Dari bagan tersebut terlihat jelas bahwa Balanced Scocard tidak hanya memperhatikan aspek financial / keuangan saja dalam mengukur kinerja suatu organisasi. Aspek lain yang mendukung faktor keuangan justru merupakan aspek penting yang harus muncul dalam melihat organisasi secara keseluruhan. Hal ini akan diperjelas berikut :

1. **Perspektif Finansial** ; Dalam perspektif finansial oraganisasi merumuskan tujuan finansial yang ingin dicapai organisasi dimasa yang akan datang. Selanjutnya tujuan finansial tersebut dijadikan dasar bagi ketiga perspektif lainnya dalam

menetapkan tujuan dan ukurannya. Tujuan finansial suatu organisasi bisnis biasanya berhubungan dengan profitabilitas yang bisa diukur berdasarkan laba operasi, *return on asset* (ROA), *return on equity* (ROE), dan lainnya. Ukuran finansial menggambarkan apakah implementasi strategi organisasi memberikan kontribusi atau tidak terhadap keberhasilan finansial organisasi.

2. **Perspektif Pelanggan** ; Dalam perspektif pelanggan, organisasi mengidentifikasi pelanggan dan segmen pasar dimana organisasi akan bersaing. Tujuan yang bisa ditetapkan dalam perspektif ini adalah pemuasan kebutuhan pelanggan. Ukuran-ukuran yang digunakan dalam perspektif ini antara lain retensi pelanggan, kepuasan pelanggan, profitabilitas pelanggan, akuisisi pelanggan baru, *market share*, dan lainnya. Dalam perspektif ini organisasi menyusun strategi yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pelanggan yang pada akhirnya memberikan keuntungan finansial bagi organisasi.
3. **Perspektif Proses Bisnis Internal** ; Perspektif proses bisnis internal mengidentifikasi proses-proses yang penting bagi organisasi untuk melayani pelanggan (perspektif pelanggan) dan pemilik organisasi (perspektif finansial).

Komponen utama dalam proses bisnis internal adalah:

1. proses inovasi, yang diukur dengan banyaknya produk baru yang dihasilkan organisasi, waktu penyerahan produk ke pasar, dan lainnya
 2. proses operasional, yang diukur dengan peningkatan kualitas produk, waktu proses produksi yang lebih pendek, dan lainnya
 3. proses pelayanan, yang diukur dengan pelayanan purna jual, waktu yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan kepada pelanggan, dan lainnya.
- 4. Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan** ; Perspektif ini menggambarkan kemampuan organisasi untuk menciptakan pertumbuhan jangka panjang. Tujuan dalam perspektif ini adalah menyediakan infrastruktur bagi perspektif finansial, pelanggan, dan proses bisnis internal, agar tujuan dari perspektif-perspektif tersebut tercapai. Perspektif ini bertujuan meningkatkan kemampuan karyawan, meningkatkan kapabilitas sistem informasi, dan peningkatan keselarasan dan motivasi. Ukuran yang bisa digunakan antara lain kepuasan karyawan, retensi karyawan, banyaknya saran yang diberikan oleh karyawan, dan lainnya. Setiap tujuan dan ukuran dari setiap perspektif merupakan suatu hubungan sebab akibat, artinya jika tujuan dari perspektif pelanggan, proses bisnis internal, dan pembelajaran dan pertumbuhan tercapai, maka pada akhirnya adalah

peningkatan kinerja finansial organisasi. Hubungan sebab akibat merupakan komponen penting dalam *performance measurement model* karena hubungan sebab akibat dapat membantu memprediksi tujuan finansial yang akan tercapai, dan dapat menciptakan proses pembelajaran, motivasi dan komunikasi yang efektif (Malina dan Selto 2004).

Dalam perspektif pembelajaran dan pertumbuhan, perusahaan melihat 3 faktor utama, yaitu orang, sistem, dan prosedur organisasi yang berperan dalam pertumbuhan jangka panjang perusahaan. Hasil pengukuran ke 3 perspektif sebelumnya biasanya akan menunjukkan kesenjangan yang besar antara kemampuan *orang, sistem dan prosedur* yang ada saat ini dengan yang dibutuhkan untuk mencapai kinerja yang handal. Untuk memperkecil kesenjangan ini perusahaan harus melakukan investasi kedalam 3 faktor tersebut untuk menjamin tercapainya tujuan perusahaan jangka panjang.

Balance Scorecard mengembangkan tujuan dan ukuran untuk mendorong pembelajaran dan pertumbuhan organisasi. Tujuan yang ditetapkan dalam perspektif keuangan, pelanggan dan proses bisnis intern mengidentifikasi dimana organisasi harus unggul untuk mencapai kinerja yang handal. Tujuan di dalam perspektif pembelajaran dan pertumbuhan menyediakan infrastruktur untuk mencapai tujuan dari ketiga perspektif *Balance Scorecard* lainnya, dan merupakan pendorong untuk mencapai hasil yang baik sekaligus

mendorong perusahaan menjadi *Learning Organization* dan memicu *pertumbuhannya*. *Balance Scorecard* tidak hanya menekankan investasi untuk perlengkapan baru atau penelitian dan pengembangan produk baru saja tetapi organisasi harus melakukan investasi di dalam infrastruktur perusahaan itu sendiri yang terdiri dari *orang, sistem dan prosedur*.

Umumnya organisasi perusahaan di lapangan menunjukkan adanya suatu kecenderungan untuk mengaplikasikan struktur organisasi desentralisasi berikut jenis kepemimpinannya dan ini akan berlanjut terus di kemudian hari. Sistem desentralisasi ini dan pemberdayaan Sumber Daya Manusia menurut para pelaku ekonom dapat diarahkan untuk meningkatkan efektifitas dan keunggulan kompetitif bagi perusahaan, meskipun manajemen akan menghadapi kesulitan dalam menghadapi visi strateginya dan mengeleminir konflik of interest yang mengarah pada keselarasan tujuan (*goal congruence*).

Menurut pendapat Kaplan dan Norton (1996) dalam perspektif pembelajaran dan pertumbuhan ada tiga faktor yang harus diperhatikan, yaitu :

1. Kemampuan pekerja (*Employee capabilities*)
2. Kemampuan sistem informasi (*Information system capabilities*)
3. Motivasi, Pemberdayaan dan Penyetaraan (*Motivation, empowerment, and alignment*)

Konsep hubungan sebab-akibat memegang peranan yang sangat penting dalam *Balance Scorecard*, terutama dalam penjabaran tujuan dan pengukuran masing-masing perspektif. Unsur sebab-akibat tersebut akan berkaitan antara keempat perspektif yang telah disebutkan sebelumnya. Misalnya pertama-tama ditetapkan tujuan perspektif keuangan, yaitu *Return On Capital Employed (ROCE)*. Pemicu kinerja tersebut adalah tingkat penjualan yang tinggi pada pelanggan, yang merupakan hasil dari loyalitas pelanggan. Sehingga loyalitas pelanggan akan dimasukkan dalam *Balance Scorecard* yaitu dalam kategori perspektif pelanggan karena dianggap mempunyai pengaruh kuat terhadap besarnya ROCE. Dengan analisa preferensi pelanggan disimpulkan bahwa loyalitas pelanggan dapat diperoleh melalui pengiriman tepat waktu. Sehingga perbaikan dalam hal pengiriman tepat waktu, akan menambah loyalitas pelanggan yang akhirnya akan meningkatkan kinerja keuangan. Loyalitas pelanggan dan pengiriman tepat waktu akan dimasukkan dalam perspektif pelanggan. Selanjutnya harus dilihat proses bisnis internal apakah yang perlu dilakukan sebaik mungkin oleh perusahaan apabila ingin memperoleh pengiriman tepat waktu. Faktor waktu siklus produksi yang singkat dan kualitas proses internal yang tinggi merupakan faktor-faktor yang akan dimasukkan dalam proses *bisnis internal Balance Scorecard* karena dianggap merupakan faktor yang menentukan pengiriman yang tepat waktu. Dan akhirnya, penurunan waktu siklus produksi dan proses internal yang berkualitas tinggi dapat

diperoleh dengan melatih dan meningkatkan kemampuan pegawai operasional, sehingga faktor pelatihan dan peningkatan kemampuan pegawai akan dimasukkan dalam perspetif proses *Pembelajaran dan pertumbuhan* dalam *Balance Scorecard*. Dengan demikian, suatu unit usaha perusahaan, dan setiap pengukuran dalam *Balance Scorecard* harus merupakan elemen dari rantai hubungan sebab-akibat.

Aplikasi Balanced Scorcard pada Organisasi Publik

Organisasi publik merupakan organisasi yang didirikan dengan tujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat bukan mendapatkan keuntungan (*profit*). Organisasi ini bisa berupa organisasi pemerintah dan organisasi *nonprofit* lainnya. Meskipun organisasi publik bukan bertujuan mencari *profit*, organisasi ini dapat mengukur efektivitas dan efisiensinya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu organisasi publik dapat *menggunakan balanced scorecard* dalam pengukuran kinerjanya.

Untuk dapat memenuhi kebutuhan organisasi publik yang berbeda dengan organisasi bisnis, maka sebelum digunakan ada beberapa perubahan yang dilakukan dalam konsep *balanced scorecard*²⁵. Perubahan yang terjadi antara lain:

²⁵ <http://els.bappenas.go.id/upload/articlemaj/ABS-M-4803.pdf>

1. perubahan *framework* dimana yang menjadi *driver* dalam *balanced scorecard* untuk organisasi publik adalah misi untuk melayani masyarakat
2. perubahan posisi antara perspektif finansial dan perspektif pelanggan
3. perspektif *customers* menjadi perspektif *customers & stakeholders*
4. perubahan perspektif *learning dan growth* menjadi perspektif *employess and organization capacity*

Yang menjadi fokus utama dalam organisasi publik adalah misi organisasi, secara umum misi suatu organisasi publik adalah melayani dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dari misi tersebut diformulasikan strategi-strategi yang akan dilakukan untuk pencapaian misi tersebut. Strategi tersebut kemudian diterjemahkan kedalam 4 perspektif, yaitu:

1. perspektif *customers & stakeholders*,
2. perspektif *financial*,
3. perspektif *internal business process*
4. perspektif *employees & organization capacity*.

Perspektif *customers & stakehoders* menggambarkan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Perspektif *financial* mengidentifikasi pemberian pelayanan yang efisien. Perspektif

internal business process menggambarkan proses-proses yang penting bagi organisasi untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Perspektif *employees & organization capacity* menggambarkan kompetensi dan kemampuan semua anggota organisasi.

Membangun Balanced Scorecard

Menurut Rohm (2003) sebelum *balanced scorecard* diimplementasikan, organisasi terlebih dahulu harus membangun atau menyusun *balanced scorecard*. Terdapat 6 tahapan dalam membangun suatu *balanced scorecard* yaitu:

1. menilai fondasi organisasi
2. membangun strategi bisnis
3. membuat tujuan organisasi
4. membuat *strategic map* bagi strategi bisnis organisasi
5. pengukuran kinerja,
6. menyusun inisiatif.

Langkah pertama organisasi untuk melakukan penilaian atas fondasi organisasi adalah membentuk tim yang akan merumuskan dan membangun *balanced scorecard*. Tim ini merumuskan visi dan misi organisasi, termasuk didalamnya mengidentifikasi kebutuhan dan faktor-faktor yang mendukung organisasi untuk mencapai misinya. Tim ini mengembangkan rencana-rencana yang akan

dilakukan, waktu yang dibutuhkan serta anggaran untuk menjalankannya. Penilaian fondasi organisasi meliputi analisa kekuatan, kelemahan, kesempatan dan ancaman terdapat organisasi yang dapat dilakukan dengan menggunakan *SWOT analysis*. Organisasi juga dapat melakukan *benchmarking* terhadap organisasi lainnya. Dari penilaian fondasi ini organisasi mengetahui apa yang menjadi visi dan misi organisasi, kekuatan dan kelemahan, bahkan tindakan apa saja yang harus dilakukan oleh organisasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pada tahap ini organisasi publik, dapat merumuskan kembali visi dan misinya, kemudian organisasi publik dapat menggunakan *SWOT analysis* dalam menilai kekuatan, kelemahan, kesempatan bahkan ancaman bagi organisasi. Organisasi publik juga dapat melakukan *benchmarking*, dengan cara membandingkan organisasi publik dengan organisasi bisnis yang unggul dalam bidangnya.

Strategi merupakan pernyataan apa yang harus dilakukan organisasi untuk mencapai keberhasilan. Strategi ini didapatkan dari misi dan hasil penilaian fondasi organisasi. Strategi ini menyatakan tindakan apa saja yang harus dilakukan oleh organisasi untuk mencapai misi organisasi yang sesuai dengan kekuatan dan kelemahan organisasi. Dalam kebanyakan organisasi yang pertama kali dibentuk adalah tujuan strategi utama organisasi, misalnya tujuan utama dari suatu organisasi publik adalah peningkatan kualitas pendidikan. Setelah tujuan strategis utama dibentuk selanjutnya di

bentuk tujuan-tujuan strategis yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut, misalnya untuk mencapai peningkatan kualitas pendidikan maka tujuan-tujuan strategis yang perlu dilakukan antara lain peningkatan kualitas pendidik, menurunkan biaya pendidikan, dan lainnya. Dalam membentuk strategi, organisasi harus mempertimbangkan pendekatan apa saja yang bisa digunakan untuk menjalankan strategi tersebut, termasuk didalamnya apakah strategi tersebut bisa dijalankan, berapa banyak sumber daya yang dibutuhkan dan apakah strategi tersebut mendukung organisasi mencapai misinya.

Tujuan organisasi menunjukkan bagaimana tindakan-tindakan yang harus dilakukan untuk melaksanakan strategi. Tujuan organisasi merupakan gambaran aktivitas-aktivitas yang harus dilakukan organisasi untuk mencapai strategi serta waktu yang dibutuhkan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Tujuan harus dinyatakan dalam bentuk yang spesifik, dapat diukur, dicapai, berorientasi pada hasil serta memiliki batas waktu pencapaian (Gaspersz 2003). Tujuan organisasi publik dinyatakan dalam empat perspektif yaitu perspektif *customers & stakeholders*, perspektif *financial*, perspektif *internal business process*, dan perspektif *employee & organization capacity*. Untuk masing-masing perspektif dirumuskan tujuan yang akan dilakukan untuk mencapai misi organisasi. Misalnya adalah strategi utama organisasi adalah meningkatkan kualitas pendidikan, strategi tersebut dapat dijabarkan

kedalam empat perspektif. Untuk perspektif *customers & stakeholders* adalah memperoleh pendidikan yang berkualitas dan murah; untuk perspektif *financial*, tujuan yang dibentuk adalah mengurangi biaya pendidikan; untuk perspektif *internal business process* adalah peningkatan proses belajar mengajar; sedangkan untuk perspektif *employee and organization capacity* adalah peningkatan kualitas pendidik.

Kebanyakan organisasi mempunyai unit-unit yang mempunyai strategi dan tujuan sendiri-sendiri. Untuk dapat dijalankan secara efektif, maka strategi– strategi dan tujuan tersebut harus digabungkan dan dihubungkan secara bersama-sama. Untuk menggabungkan dan menghubungkan strategi-strategi dan tujuan tersebut dibutuhkan yang namanya *strategic map*. *Strategic map* dapat dibangun dengan menghubungkan strategi dan tujuan dari unit-unit dengan menggunakan hubungan sebab akibat (*cause-effect relationship*). Dengan menggunakan hubungan sebab akibat organisasi dapat menghubungkan strategi dan tujuan ke dalam empat perspektif dalam *scorecard*. Hubungan diantara strategi-strategi tersebut digunakan untuk menunjukkan faktor-faktor yang mendukung kesuksesan organisasi dan sebaliknya.

Dari uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa *Balanced scorecard* dapat digunakan pada organisasi publik setelah dilakukan modifikasi dari konsep *balanced scorecard* yang awalnya ditujukan bagi organisasi bisnis. Modifikasi tersebut antara lain adalah dalam hal

misi organisasi publik, sehingga tujuan utama suatu organisasi publik adalah memberi pelayanan kepada masyarakat dapat tercapai secara efektif dan efisien. Bagian lain yang perlu dimodifikasi adalah posisi antara perspektif finansial dan perspektif pelanggan. Selanjutnya perspektif *customers* diubah menjadi perspektif *customers & stakeholders* dan perspektif *learning dan growth* menjadi perspektif *employess and organization capacity*.

Bila Balanced Scorecard ini diaplikasikan dengan benar dan sungguh-sungguh pada organisasi public, maka kualitas kinerja birokrasi public sebagai pelayan masyarakat akan bisa terukur. Dengan demikian harapan masyarakat untuk mewujudkan pelayanan public yang maksimal dan sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat akan bisa tercapai. Melalui Balanced Scorecard, birokrasi public akan bisa menerapkan visi dan misinya sebagai pelayan public yang benar-benar murni berorientasi pada public sebagai customer.

D. Six Sigma

Bila membahas mengenai pengertian *Six Sigma*, maka kita tidak dapat hanya merumuskan *Six Sigma* menjadi satu pengertian atau satu definisi. Karena Six Sigma mempunyai banyak pengertian ditinjau dari berbagai konteks. Bahkan setiap perusahaan mempunyai definisi tersendiri mengenai *Six Sigma* ini. Dari sekian banyak pengertian-pengertian yang ada, penulis berusaha untuk mengolah

dan menyajikan beberapa pengertian *Six Sigma* yang paling relevan dengan manajemen mutu dan paling tepat mendefinisikan pengertian *Six Sigma* ini.

Six Sigma dapat diartikan sebagai suatu metode yang digunakan oleh para insinyur dan statistikawan dalam memperbaiki atau mengembangkan proses atau produk. *Six Sigma* dapat diartikan demikian karena kunci utama perbaikan *Six Sigma* adalah menggunakan metode-metode statistik. Secara sederhana *Six Sigma* pada beberapa organisasi dapat diartikan sebagai suatu ukuran kualitas yang bergerak ke arah kesempurnaan. Maksudnya adalah *Six Sigma* merupakan suatu disiplin, pendekatan melalui data dan suatu metodologi untuk mengurangi atau meniadakan kesalahan (*defects*) dalam produksi dalam semua proses, mulai dari proses manufaktur hingga transaksi dan dari produk ke pelayanan (*service*).

Apa itu Six Sigma?

Sebelum menjawab Six Sigma²⁶, kita perlu tahu apa itu “sigma”? Sigma bisa dikatakan adalah sebuah ukuran seberapa bagus (*a measure of goodness*) hasil dari sebuah proses. Yang jelas, ini bukan sekadar slogan manajemen atau sekedar nama baru dalam manajemen modern. Sedangkan Six Sigma adalah strategi bisnis yang menitik-beratkan fokus kegiatan atau proses usaha pada

²⁶ [www. Six Sigma\Neville-Clarke e-Newsletter edisi 13-2007.htm](http://www.Six Sigma\Neville-Clarke e-Newsletter edisi 13-2007.htm)

penciptaan produk dan jasa yang “mendekati” sempurna. Mengapa “mendekati” sempurna? Karena tidak ada yang sempurna di dunia ini, selama itu ciptaan manusia pasti ada faktor kesalahan (*defect*) yang dikandungnya. Mengapa memakai istilah “sigma”? Karena ini berasal dari kaidah statistik yang mengukur seberapa jauh sebuah proses penciptaan produk dan jasa menyimpang dari sempurna. Semakin kecil sigma, maka semakin menyimpang dari sempurna. Gagasan yang melandasi Six Sigma adalah bahwa bila Anda bisa mengukur berapa banyak “kesalahan” (*defect*) yang anda punyai dalam sebuah proses, secara sistematis Anda bisa merencanakan bagaimana bisa mengeliminir dan membawanya mendekati “*zero defect*”.

Semakin besar sigma, maka semakin mendekati sempurna hasil yang kita dapatkan dari proses usaha kita. Sebagai contoh kita akan lihat apa arti 3 sigma dan kemudian kita bandingkan dengan 6 sigma. Apa yang kita peroleh dari perusahaan yang beroperasi dengan 3 sigma?

- a. Sekurangnya ada 54 ribu kasus salah pemberian obat oleh dokter per tahun;
- b. Lebih dari 40 ribu bayi yang baru dilahirkan, jatuh dari gendongan dokter atau bidan per tahun;
- c. Sekurangnya ada 4 kecelakaan pesawat terbang pada pelabuhan udara sibuk di dunia, setiap hari;

- d. Sekurangnya terjadi 1,350 kesalahan pembedahan per minggu;
- e. Sekurangnya terjadi 54 ribusurat yang hilang per jam.

Sedangkan perusahaan yang beroperasi dengan 6 sigma memberikan dampak berikut:

- a. Ada satu kasus salah pemberian obat dalam kurun 25 tahun
- b. Tiga kasus bayi terjatuh dari gendongan dokter atau bidan dalam kurun 100 tahun, atau satu kasus dalam kurun 33 tahun
- c. Satu kasus kecelakaan pesawat dalam 10 tahun di “semua” pelabuhan udara yang ada di dunia
- d. Satu kesalahan pembedahan dalam 20 tahun
- e. 35 pucuk surat yang hilang per tahun.

Statistik tersebut sangat menggelitik. Sebagai manusia yang normal, tentu saja kita tidak menginginkan ada satupun kasus bayi terjatuh atau salah bedah bagi pasien. Hal ini sangat menakutkan sekali. Namun dunia nyata bicara fakta yang lain bahwa kesalahan-kesalahan tersebut “kadang-kadang” terjadi. Terus, kadang-kadang ada yang mengatakan “Yah, kalau hanya satu diantara seribu kejadian

itu sih masih wajar”. Nah, hati-hati dengan ucapan ini karena hal ini berarti secara sadar kita mentolerir kinerja suatu perusahaan beroperasi dengan 4.5 sigma saja.

Pengukuran Mutlak Diperlukan

Sudah sering kali kita mendengar bahwa segala sesuatu yang kita lakukan atau sebuah perusahaan lakukan selalu kita harapkan semuanya berjalan dengan baik dengan hasil yang memuaskan juga. Dalam pengembangan produk baru, misalnya, kita selalu memiliki tujuan untuk menciptakan produk yang bisa memenuhi kebutuhan dan harapan pelanggan dan lebih baik dari pesaing. Dalam hal pelayanan terhadap pelanggan, misalnya, kita selalu memiliki credo untuk selalu memuaskan pelanggan kita sehingga mereka menjadi loyal terhadap perusahaan kita. Sayangnya, semua atribut tersebut sering sekali tidak disertai oleh pengukuran yang praktis dan sederhana.

Penekanan utama dalam implementasi Six Sigma adalah mutlaknya pengukuran. Tanpa pengukuran, maka program Six Sigma akan sia-sia belaka dan akan tenggelam menjadi sebuah slogan manajemen saja. Ada dua hal pokok yang diukur dalam Six Sigma, yaitu: kesalahan (*defect*) dan waktu siklus (*cycle time*). Dalam pengukuran defect, six sigma berarti jumlah kesalahan sebanyak 3.4 DPMO (defects per million opportunity / kesalahan per satu juta kesempatan). Terus apa artinya? Artinya, bila sebuah perusahaan mengklaim dirinya telah mencapai 6 sigma berarti perusahaan ini

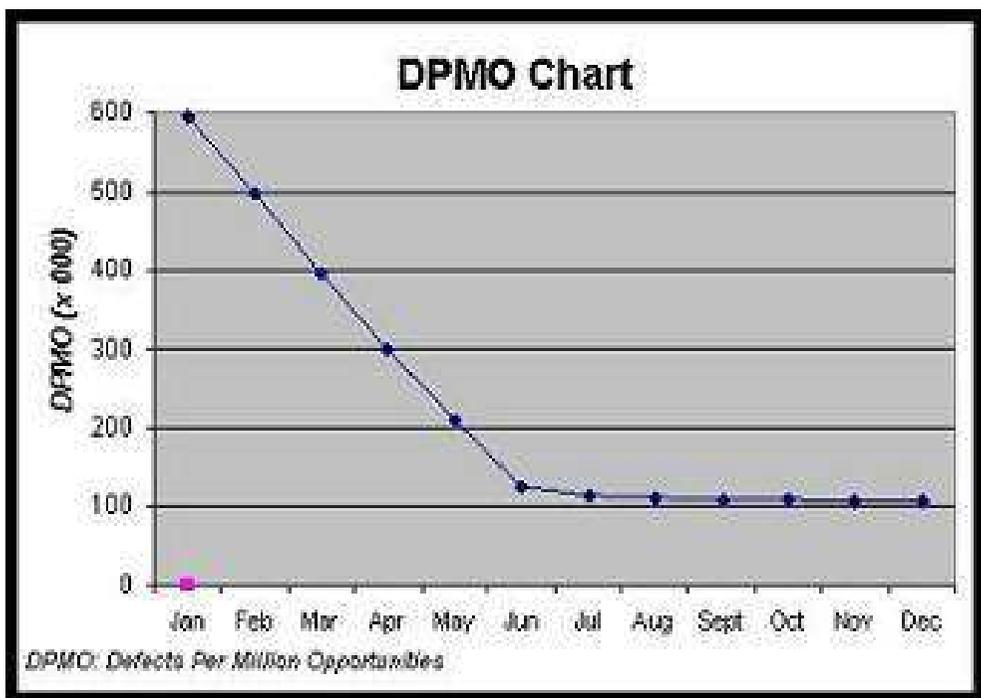
hanya membuat 3 kesalahan dari satu juta produksinya, atau dengan kata lain ada 3 produk yang defect dari 1 juta produk yang dibuat. Coba bandingkan dengan toleransi kita terhadap “satu dari seribu kejadian” yang berarti 1000 DPMO atau berarti mau memberi toleransi tingkat kesalahan sebesar 294 kali lipat dari yang diperlukan oleh six sigma

Mengapa yang diukur *defect rate* (tingkat kesalahan)? Sebelum kita jawab pertanyaan ini ada baiknya kita rumuskan terlebih dulu mengenai apa itu defect. Defect adalah segala sesuatu yang membuat pelanggan kita kecewa. Bila kita bicara mengenai sebuah restoran, defect bisa berarti tamu yang kecewa karena menu yang ia pilih dan ada di daftar menu ternyata tidak tersedia. Bisa juga bila pelanggan ingin mencuci tangan setelah makan ternyata wastafel tidak berfungsi, atau tidak bersihnya restoran, atau pelayan yang tidak ramah dalam melayani pelanggan. Dalam bidang perhotelan, defect bisa berarti tidak tersedianya kamar (fully booked) bagi pelanggan yang ingin menginap, petugas penerima tamu tidak ramah, function room belum siap pada saat yang dijanjikan.

Defect rate diukur karena hal ini merupakan hasil dari sebuah proses pemenuhan kebutuhan dan harapan pelanggan. Semakin kecil *defect* maka semakin mendekati sempurna produk / jasa yang kita sediakan dalam memenuhi kebutuhan dan harapan pelanggan. Tingkat kesalahan (*defect rate*) inilah yang diukur trend nya sesuai perjalanan waktu melalui DPMO chart. Pengurangan tingkat

kesalahan hanya bisa dilakukan melalui program perbaikan proses usaha yang terus menerus dilakukan (*continuous process improvement*).

Gambar 6 : DPMO dalam Six Sigma



Hal pokok lainnya yang diukur dalam Six Sigma adalah waktu siklus (*cycle time*). Waktu siklus adalah waktu yang diperlukan oleh proses usaha dalam pemenuhan kebutuhan dan harapan pelanggan mulai dari saat pelanggan menyatakan keinginannya terhadap produk atau jasa sebuah perusahaan sampai dengan pelanggan

mendapatkan produk dan jasa tersebut dengan memuaskan. Bila perusahaan tersebut bergerak dalam ekspedisi pengiriman barang atau dokumen maka pelanggan akan menginginkan setidaknya dua hal utama, yaitu: paket sampai di tujuan dalam kondisi baik (tidak ada cacat) dan dalam waktu yang singkat sampai di penerima. Terdapat dikotomi dalam waktu siklus ini. Pertama, ada yang beranggapan bahwa waktu siklus bisa dikategorikan sebagai *defect* juga karena pendapat ini memiliki persepsi bahwa waktu itu sendiri sudah merupakan *defect* karena pada dasarnya tidak ada orang yang mau menunggu. Pendapat kedua menyatakan bahwa waktu merupakan dimensi yang sampai batas tertentu tidak bisa dikurangi lagi dan bahkan tidak akan pernah bisa dieliminir.

Tiga Komponen Utama

Tujuan umum dari Six Sigma adalah “mengurangi tingkat kesalahan dan waktu siklus” yang dilakukan secara terus menerus. Dalam filosofi Six Sigma ada tiga komponen utama yang menjadi pusat perhatian dan semua kegiatan usaha difokuskan pada komponen-komponen ini. Tiga komponen tersebut adalah: pelanggan (*customer*), proses usaha (*business process*) dan karyawan (*employee*). Ketiga komponen ini menjadi satu kesatuan terpadu yang tidak bisa dipisahkan. Penekanan hanya kepada pelanggan tanpa memperhatikan proses usaha yang stabil dan kepuasan karyawan, akan menyebabkan pemenuhan kebutuhan pelanggan yang bersifat

sementara (*temporary fulfillment*). Penekanan hanya pada efisiensi proses usaha tanpa memperhatikan kepuasan pelanggan dan karyawan akan menimbulkan efisiensi tanpa dibarengi dengan efektivitas sehingga kelanggengan usaha tidak bisa dipertahankan. Perhatian hanya pada kepuasan karyawan tanpa perbaikan proses usaha dan peningkatan kepuasan pelanggan akan menyebabkan kebanggaan diri yang berlebih dan kehilangan fokus kepada pelanggan.



Ketiga komponen tersebut harus dijaga keseimbangannya. Pertanyaan selanjutnya adalah: “Lantas, dimana posisi *stakeholder* dalam six sigma strategy?” Pertanyaan ini cukup menggelitik dan sangat wajar ditanyakan karena banyak sekali referensi buku manajemen yang menyatakan pentingnya fokus pada *stakeholders*. Sebenarnya, dua dari komponen yang disebutkan dalam uraian di atas merupakan sebagian dari *stakeholders* juga, yaitu pelanggan dan karyawan. Hal ini sesuai dengan definisi umum *stakeholders*, yaitu semua pihak yang terlibat atau menjadi dampak dalam sebuah kegiatan atau transaksi usaha. Dua *stakeholder* lainnya adalah: pemilik (*owner*) dan lingkungan. Dalam filosofi Six Sigma faktor kepuasan pemilik dan juga lingkungan menjadi faktor yang dipertimbangkan juga. Bila pelanggan dipuaskan dengan proses usaha yang efisien dan efektif disertai kepuasan karyawan dalam menjalankan proses usaha, pada akhirnya bisnisnya akan berkembang, profit meningkat dan pemilik pun menjadi senang. Lingkungan usahapun menjadi lebih baik karena roda ekonomi berputar cepat dan sehat.

Komitmen Manajemen Puncak

Syarat mutlak keberhasilan implementasi Six Sigma adalah komitmen dari manajemen puncak (CEO) mengenai visi Six Sigma. Tanpa ada komitmen dari manajemen puncak, program Six Sigma akan menjadi program sia-sia yang tidak memberikan keuntungan

apa-apa bagi perusahaan. Larry Bossidi dari Allied Signal, Jack Welch dari GE, Glen Barton dari Caterpillar, John Reed dari CitiGroup (saat itu Citicorp) memiliki komitmen yang tinggi atas implementasi Six Sigma di perusahaan mereka masing-masing. Mereka menunjuk seorang Direktur dibawahnya langsung bertindak sebagai full time *Six Sigma Deployment Director* atau *Quality Director*. Direktur inilah yang kemudian langsung memimpin inisiatif implementasi Six Sigma di seluruh jajaran staff dan manager di perusahaannya masing-masing. Mengapa perlu komitmen dari manajemen puncak? Karena implementasi Six Sigma pada fase awalnya lebih berat pada "*behavioral*" aspect daripada operasionalnya sendiri. Kebanyakan perusahaan tidak terbiasa dengan "mengukur" *defect* , misalnya pelanggan yang kecewa karena tidak tersedianya barang, tidak tersedianya kamar hotel, tidak ramahnya petugas *customer service*, rusaknya paket pada saat diterima pelanggan, tidak sampainya surat ke pelanggan, dan masih banyak hal lain yang kelihatannya sepele tapi sangat penting bagi pelanggan. Membiasakan karyawan untuk secara disiplin melakukan pengukuran, terhadap hal-hal yang kelihatannya sepele tersebut perlu usaha serius dengan secara disiplin mengikuti langkah-langkah dalam manajemen perubahan (*change management*) yang sistematis.

Keuntungan penerapan *Six Sigma* ditinjau dari segi manajemen, antara lain adalah:

1. *Six Sigma* mengukur permintaan dalam arti yang sebenarnya dari apa yang dibutuhkan pelanggan. Hal ini akan menguntungkan kedua belah pihak dalam memikirkan apa saja yang benar-benar signifikan dalam proses bisnis ini.
2. Menyediakan pengukuran yang sifatnya konsisten. Dengan berfokus pada cacat atau kemungkinan terjadinya cacat, pengukuran *Six Sigma* dapat digunakan untuk mengukur dan membandingkan proses-proses yang berbeda di dalam organisasi. Begitu kebutuhan dapat didefinisikan secara jelas, maka akan dapat didefinisikan cacat dan mengukur hampir semua aktivitas dan proses usaha.
3. Menyatukan tujuan yang penuh ambisi dengan memusatkan perhatian seluruh organisasi pada tujuan kinerja 99,997 %. Maka perbaikan yang cukup signifikan dalam perusahaan akan dapat tercapai.

Tahapan Six Sigma

Terdapat enam tahapan dalam implementasi Six Sigma :

1. Tahap discover. Yaitu menemukan kebutuhan untuk implementasi konsep ini dalam perusahaan.
2. Tahap decide yaitu persetujuan dari top management sekaligus menentukan tujuan dan lingkup penerapannya.

3. Tahap organize, yaitu merancang anggaran, jangka waktu, dan melatih tim eksekutif yang ditunjuk untuk melakukan implementasi.
4. Tahap initialise yaitu merancang : ukuran, proses komunikasi, sumberdaya yang dibutuhkan, pelatihan untuk Black Belt (orang yang ditunjuk untuk menjalankan proses teknis dalam penerapan Six Sigma) , sekaligus merancang anggaran untuk Black Belt.
5. Tahap deploy yaitu memanfaatkan Champion (key executives yang ditunjuk untuk merancang dan mengawasi jalannya implementasi proses Six Sigma) dan Black Belt dari proyek ini.
6. Tahap sustain yaitu melatih orang-orang yang ditunjuk sebagai pelaksana harian yang sifatnya part time mereka dikenal sebagai Six Sigma Green Belts dan pimpinan tim untuk perbaikan proses bisnis (process improvement team leaders).

Peralatan Six Sigma

Secara umum, semua teknik yang membantu kita untuk dapat lebih baik dalam memahami, mengelola dan meningkatkan suatu bisnis atau sebuah proses dapat dikualifikasikan sebagai alat Six Sigma. Namun ada beberapa teknik yang secara khusus merupakan alat-alat kunci dalam merencanakan dan mengeksekusi proyek-proyek Six Sigma. Dengan memahami tujuan, konsep dan metode kerja dari

alat-alat Six Sigma tersebut, kita akan memperoleh pandangan yang lebih jelas mengenai bagaimana Six Sigma bekerja. *Alat-alat untuk menghasilkan ide dan mengorganisasikan informasi* Sebagai langkah awal implementasi project Six Sigma adalah menggunakan alat-alat (tools) yang mengutamakan pada peningkatan kreativitas anggota tim. Tujuannya adalah mengangkat ke permukaan masalah yang ada dengan melakukan banyak diskusi untuk mendapatkan faktor-faktor utama penyebab timbulnya masalah.

Tools yang sering digunakan untuk keperluan di atas adalah

1. *Brainstorming* ; Banyak metode Six Sigma yang memiliki brainstorming atau pembangkitan ide sebagai titik awal. Tujuan dasar brainstorming adalah memulai dengan daftar pilihan untuk suatu tugas atau solusi.
2. *Diagram Afinitas* ; Diagram afinitas adalah diagram yang mengelompokkan ide-ide atau pilihan-pilihan ke dalam kategori-kategori. Diagram ini membantu melakukan analisa dan evaluasi terhadap ide-ide yang didapatkan dari hasil brainstorming sebelumnya.
3. *Multivoting* ; Multivoting digunakan untuk mempersempit daftar gagasan, ide atau pilihan dan sering digunakan sebagai tindak lanjut brainstorming.
4. *Diagram Pohon* ;Diagram pohon digunakan untuk menunjukkan hubungan atau hirarki dari ide-ide hasil

brainstorming dan akan memperlihatkan bagaimana tujuan dan solusi-solusi yang potensial dapat dikaitkan dengan menggunakan sebuah diagram pohon.

Six Sigma berisi banyak alat yang membantu anggota tim proyek untuk membuat keputusan dengan lebih baik, memecahkan masalah, dan mengelola perubahan yang ada. Dari hampir semua tool yang dipakai dalam implementasi tahapan Six Sigma (DMAIC step), bagian terbesar adalah eksplorasi kreativitas dari setiap anggota tim proyek dengan berdasarkan pada pengetahuan proses kerja. Akhirnya, dapat dikatakan bahwa keberhasilan perusahaan dalam mengembangkan implementasi Six Sigma dimulai dari sikap kita sendiri sebagai karyawan untuk dapat merasakan optimisme dan antusiasme sehingga mampu memberikan pengaruh yang hebat dari Six Sigma

Pihak – Pihak Yang Terkait Dalam Organisasi *Six Sigma*

Berikut ini adalah pihak-pihak yang terlibat dalam sistem *Six Sigma* dalam organisasi dan peranannya masing-masing:

1. Kelompok *Leadership* atau *Council* ;Mempunyai fungsi yang hampir sama dengan tim manajemen puncak. Tanggung jawab manajemen puncak ini adalah:

- a. Menentukan peran dan infrastruktur *Six Sigma*
 - b. Memilih proyek yang spesifik dan alokasi sumber daya.
 - c. Secara berkala meninjau ulang perkembangan proyek dan menyumbangkan ide atau bantuan.
 - d. Menganggap diri sendiri sebagai sponsor.
 - e. Membantu menghitung pengaruh usaha *Six Sigma* pada perusahaan.
 - f. Menilai perkembangan dan identifikasi kekuatan dan kelemahan usaha selama ini.
 - g. Menerapkan ilmu yang diperoleh pada manajemen mereka.
2. Sponsor atau *Champion* ; Merupakan manajer senior yang mengawasi jalannya perbaikan proyek. Tim memerlukan kebebasan memutuskan masalah tetapi juga memerlukan pedoman dari pemimpin usaha dalam mencapai tujuan usaha. Tanggung jawab sponsor adalah:
- a. Menetapkan tujuan perbaikan proyek, dan menjamin mereka menjalankannya sesuai dengan prioritas usaha.
 - b. Memimpin dan menyetujui perubahan arah atau jangkauan proyek bila perlu.

- c. Menemukan sumber daya untuk proyek.
 - d. Mewakili tim kelompok kepemimpinan dan bertindak sebagai penasehat.
 - e. Membantu menjernihkan permasalahan dan menyesuakannya dengan tim lain atau di luar tim.
 - f. Bekerja sama dengan pemilik proses untuk menjamin kelancaran proyek perbaikan.
 - g. Menerapkan ilmu yang mereka kuasai mengenai perbaikan proses pada tugas-tugas manajemen mereka sendiri.
3. Pemimpin Pelaksanaan (*Implementation Leader*) ;Mempunyai tanggung jawab sebagai berikut:
- a. Mendukung kelompok kepemimpinan dalam hal yang meliputi keiatan mereka, seperti komunikasi, pemilihan proyek, dan tinjau ulang proyek.
 - b. Mempersiapkan dan menjalankan rencana pelatihan termasuk pemilihan kurikulum, penjadwalan, dan logistik.
 - c. Membantu sponsor memenuhi peran mereka sebagai pendukung, penasehat, dan pembangkit semangat tim.

- d. Mencatat keseluruhan perkembangan dan memfokuskan perhatian pada permasalahan yang memerlukan perhatian lebih.
 - e. Membuat rencana pemasaran.
4. Pelatih *Six Sigma (Coach)* ; *Coach* merupakan ahli secara teknis dan bertindak sebagai konsultan. Tanggung jawabnya meliputi:
- a. Menyediakan hubungan antara sponsor dengan kelompok kepemimpinan.
 - b. Menetapkan jadwal proyek perusahaan.
 - c. Menghadapi perselisihan atau kurangnya kerjasama antar tim di dalam organisasi yang bersangkutan.
 - d. Memperkirakan potensial, dan validasi hasil aktual dari penghilangan kesalahan, penghematan, dan lain-lain.
 - e. Menyelesaikan konflik yang terjadi antar anggota tim.
5. Pemimpin Tim (*Team Leader*) atau Pemimpin Proyek (*Project Leader*) ;Pemimpin tim memegang tanggung jawab utama pekerjaan dan hasil proyek *Six Sigma*, yang biasanya berfokus pada perbaikan proses atau desain/desain ulang, tetapi juga menangi sistem yang berkenaan dengan *feedback* dari konsumen, serta pengukuran atau manajemen proses. Tanggung jawabnya adalah:

- a. Meninjau ulang atau mengklarifikasi rencana proyek dengan sponsor.
 - b. Mengembangkan dan meng-*update project charter* dan rencana implementasinya.
 - c. Memilih anggota-anggota tim proyek.
 - d. Memperkenalkan dan mencari sumber daya dan informasi.
 - e. Memberi pengertian dan membantu anggota lainnya untuk menggunakan alat-alat *Six Sigma* yang tepat.
 - f. Membuat jadwal proyek dan terus menuju ke solusi dan hasil akhir.
 - g. Mendukung transfer solusi atau proses baru untuk meneruskan proses operasional selagi bekerja sama dengan manajer yang lain dan pemilik proses.
 - h. Mencatat hasil akhir proyek.
6. Anggota Tim (*Team Member*) ;Anggota tim dianalogikan sebagai kendaraan untuk mencapai usaha perbaikan yang ditargetkan.
7. *Process Owner* (Pemilik Proses) ; Merupakan pihak yang bertanggung jawab untuk mengatur sekumpulan langkah *end-to-end*, baik untuk pelanggan internal maupun eksternal.

Mereka menerima pedoman dari tim perbaikan atau menjadi pemilik baru dari proses yang telah selesai didesain.

8. *Black Belts, Master Black Belts* dan Struktur Peranannya ; Definisi *Black belt* tergantung pada empat faktor utama berikut ini, yaitu:
 - a. Jenis proyek atau proses yang ditangani
 - b. Struktur *Black Belt* di dalam organisasi
 - c. Tujuan dari inisiatif *Six Sigma*
 - d. Konsultan atau penasehat yang dipilih

Catatan khusus :

Secara umum, perbaikan manajemen publik melalui program Citizen's Charter, Total Quality Manajemen, Balanced Scorecard, maupun Six Sigma bisa diterapkan pada organisasi publik di Indonesia. Namun hal ini memerlukan beberapa modifikasi yang harus disesuaikan dengan kondisi lingkungan yang ada. Yang tak kalah pentingnya adalah komitmen dan dukungan pimpinan dalam melaksanakan program ini, serta dukungan dan kemauan keras dari semua anggota organisasi publik (birokrat) untuk meningkatkan kualitas layanan publiknya.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin, alih bahasa M. Rusli Karim & Totok Daryanto, Birokrasi, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989
- Anderson, James, Public Policy Making, (second ed), Holt, Rinehart and Winston, New York, 1979
- Atmosudirdjo, Prajudi, Administrasi dan Manajemen Umum, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982
- Bennett Robert J. (Edited), Local Government and Market Decentralization : Experiences in Industrialized, Developing and Bloc Countries, United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris, 1994
- Caiden, Gerald E., Public Administration, Palisades Publishers, Pacific Palisades, California, 1982
- Denhardt, Janet V, and Denhardt. Robert B, "*The New Public service : Serving, not Steering*", M.E. Sharpe, Inc, New York, 2003
- Dimock & Koenig, Public Administration, Rinehart Company Inc, 1960
- Dwiyanto, Agus, dkk, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002
- Dye, Thomas R., Understanding Public Policy, (second ed), Prentice-Hall, Englewood Clifft, N.J, 1975

- Easton, David, A System Analysis of Political dalam Anderson, W.I.Jenkins, Policy analysis, Oxford : Martin Rubertson, 1978
- Edward Litchfield. Notes on a General Theory of Administration, Administrative Science Quarterly No 1, 1956
- Eyestone, Robert, The Threads of Policy : A Study in Policy Leadership, Bobbs-Merril, Indianapolis, 1971
- Goodnow, Frank J., Politics and Administration, New York, Macmillan, 1900
- Hadi, Sutrisno, Prof, Drs, MA, Metodologi Research – I, UGM Press, Yogyakarta, 1969
- Henderson, Keith M., Emerging Synthesis in American Public administration, New York, Asia Publising House, 1966.
- Henry, Nicholas, *Public Administration & Public Affairs* (Ninth Edition), Pearson Education, Inc. Upper Saddle River, New Jersey, 2004
- Islamy Irfan, DR, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1997
- Jay M. Shafritz, Classics of Public Administration, Harcourt Brace College Publisher, USA, 1997
- Jones, Charles O, An Introduction to the Study of Public Administration Policy, (third ed., books/Cole Publising Company, Monterey, 1984
- John Piffner dan Robert V. Presthus dalam Public Administration, The Ronald Press Company, New York, 1960
- , *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989

- Kaul, Inge, (edited), *Global Public Goods*, Oxford University Press, New York, 1999
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 2000
- Miranda, dan Tunggal, Amin Widjaja, "*Six Sigma: Gambaran Umum, Penerapan Proses dan Metode-Metode yang Digunakan untuk Perbaikan: GE MOTOROLA*". Jakarta: Harvarindo, 2002.
- Litchfield, Edward, *Notes on a General Theory of Administration*, *Administrative Science Quarterly* no 1, 1956
- Nigro, Felix A dan Lloyd G Nigro dalam *Modern Public Administration*, Harper & Row Publishers, New York, 1970
- Nuh, Muhammad, dalam *Dinamika Kependudukan dan Kebijakan*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2004
- Osborn, David dan Ted Gaebler, *Mewirauahakan Birokrasi*, PT. Pustaka Binaman Pressindo, 1996
- Parsons, Wayne, *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan* (terjemahan), Prenada Media, Jakarta, 2005,
- Presman dan Wildavsky dalam Amir Santoso, *Analisis kebijakan Publik : Suatu Pengantar*, *Jurnal Ilmu Politik* 3, Gramedia, Jakarta, 1993
- Ralph C. Chandler and Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, John Wiley & Sons, Inc, Canada, 1982

- Rasyid Ryaas, *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, PT. Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998
- Rose, Richard (ed), *Policy Making in Great Britain*, Mac Millan, London, 1969
- Santoso, Priyo Budi, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru ; Perspektif cultural dan structural*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997
- Setijaningrum, Erna, *Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik*, Universitas Airlangga, no 2, April 2005
- Siagian, P Sondang P, Prof, DR, MPA, *Filsafat Administrasi*, PT Gunung Agung, Jakarta, 1985
- Simon, Herbert A, *Public Administration*. Alfred Knopf, New York, 1959
- Syafiie, Inu Kencana, dkk, *Ilmu administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999
- Syafiie, Inu Kencana, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Dunia Pustaka Jaya, Jakarta, 1995
- Thoha, Miftah, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, 1997
- Waldo, Dwight, "Public Administration" , In *Political science : Advance of The Discipline*, Marian D. Irish, ed., Englewood Cliffs, N.J. : Prentice – Hall, 1968
- Waldo, Dwight, "Scope of The Theory of Public administration", dalam *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objective and Methoda*, James C. Charlesworth, (edt.), Monograph 8,

(Philadelphia : American Academy of Political and Social Science, 1968)

Waldo, Dwight, The study of Public Administration, Random House Inc, 1955

White, Leonard D, Introduction to The Study of Public Administration, The Mac Millan Company, New York, 1955

Wicaksono, Bambang, dkk, Dinamika Kependudukan dan Kebijakan, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2004

Winarno, Budi, Teori dan Proses Kebijakan Publik, Medio Presindo, Yogyakarta, 1998

Yuliani, Sri, dalam Ambar Teguh Sulistiyani (ed), Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia, Gava Media, Yogyakarta, 2004

Zetihaml dalam Joko Widodo, Good Governance telaah dari dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi, Insan Cendekia, Surabaya, 2001.

Biodata Penulis

Erna Setijaningrum, lahir di Nganjuk 3 Mei 1970. Penulis adalah Staf Pengajar Departemen Ilmu Administrasi Fisip Unair. Lulus Sarjana pada tahun 1995 dari FISIPOL- Universitas Gadjah Mada, dan kemudian pada tahun 2005 menamatkan program Strata S2 pada program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Negara - UGM. Pada saat ini, penulis sedang menjalani sebagai mahasiswa S3 di Pasca Sarjana Universitas Airlangga.